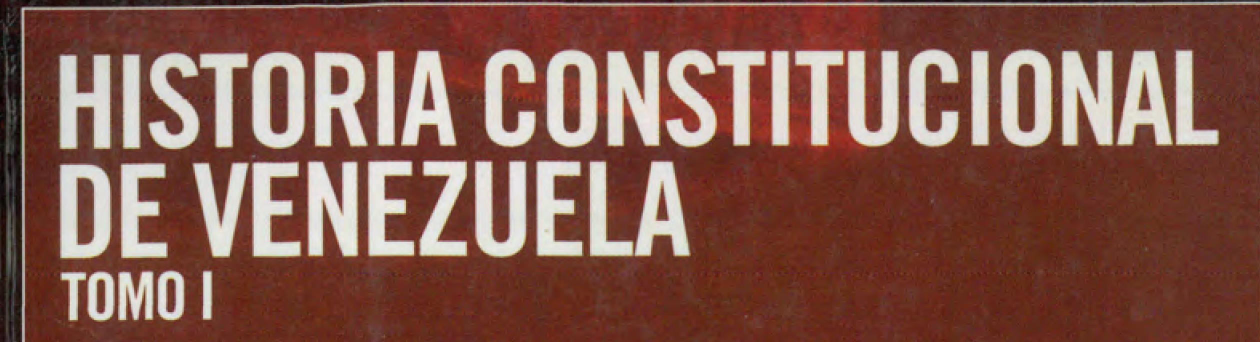


HISTORIA CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

TOMO I

Allan R. Brewer-Carías

EDITORIAL **ALFA**

[COLECCIÓN TRÓPICOS / *Historia*]

81 [COLECCIÓN TRÓPICOS]

www.allanbrewercarias.com
e-mail: allan@brewercarias.com

1ª edición: diciembre 2008

Editorial Alfa
Apartado 50304, Caracas 1050, Venezuela
Telf.: [+58-2] 762.30.36 / Fax: [+58-2] 762.02.10
e-mail: contacto@editorial-alfa.com
www.editorial-alfa.com

ISBN: 978-980-354-261-0
Depósito legal: lf50420089004050

Diseño de colección
Ulises Milla Lacurcia

Diagramación
Rocío Jaimes

Corrección
Magaly Pérez

Fotografías de solapa
Charles Brewer-Carías

Imagen de portada
5 de julio de 1811 de Juan Lovera.
Óleo sobre tela (139 cm x 98 cm), 1835.
Colección Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas.

Impresión
Editorial Melvin

Printed in Venezuela

HISTORIA CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

TOMO I

Allan R. Brewer-Carías



ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Venezuela, como país, con su territorio, sus instituciones de gobierno y su gente, no se conformó hace algunos años, y muchos menos en 1999 como algunos quieren inventar, sino que tiene más de cinco siglos de historia, y ya casi dos siglos de vida republicana como Estado independiente. Fue el tercer Estado en el mundo moderno que adoptó los principios del constitucionalismo moderno que en 1811 ya se habían delineado como producto de las Revoluciones Norteamericana (1776) y la Francesa (1789)[1], por lo que, incluso, entró en la corriente moderna del constitucionalismo antes que la misma España, cuyas instituciones, si bien influyeron en el régimen civil de la República como consecuencia del derecho indiano colonial y, en particular, del contenido en la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias* (1680), que rigieron en nuestro país hasta que se dictaron los primeros Códigos republicanos (1867-1873), no influyeron en la formación constitucional del naciente Estado de Venezuela en 1811.

Este trabajo sobre la *Historia Constitucional de Venezuela*, está destinado a estudiar, precisamente, la larga historia política y constitucional del país, desde 1810 hasta nuestros días[2], la cual hemos dividido

---

1 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1811-1830) y sus aportes al Constitucionalismo Moderno*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008.

2 Véase, en particular, sobre la *Historia Constitucional* de Venezuela: José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 3 tomos, Caracas, 1953; Ambrosio Oropeza, *Evolución Constitucional de nuestra República*, Caracas, 1944; Ambrosio Perera, *Historia Orgánica de Venezuela*, Editorial Venezuela, Caracas, 1943; Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, 2 tomos, Caracas, 1949; Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1944; Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965; Pedro Vivas, *Guía de Historia Constitucional*, Universidad Santa María, Caracas, 1985; Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005; y Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008.

en cinco grandes períodos: el de la formación del Estado independiente y autónomo (1811-1863); el del Estado federal (1863-1901); el del Estado autocrático centralizado (1901-1945); el del Estado democrático centralizado de partidos (1945-1999), y el que hasta ahora está en curso de conformación, lamentablemente con signos de Estado autoritario, centralista y militarista (1999-2008).

Antes, sin embargo, hemos considerado indispensable no sólo estudiar el proceso de formación de las Provincias coloniales que dieron origen al Estado venezolano (1498-1810), sino los antecedentes políticos y constitucionales que permitieron construirlo como un Estado moderno, desde lo que habían sido las colonias más pobres del Imperio español en América.

En consecuencia, este libro lo hemos dividido en las siguientes ocho grandes partes en las cuales estudiaremos:

En *primer lugar*, el período del poblamiento de las Provincias de Margarita, Venezuela y Cabo de la Vela, Nueva Andalucía, Sierras Nevadas y Guayana o el Dorado, que conformaron el territorio de lo que luego sería Venezuela, y que se efectuó durante los siglos XVI, XVII y XVIII, después de iniciada la ocupación y explotación de perlas con la fundación de Nueva Cádiz en Cubagua (1508). Esas provincias, que conformaron el territorio colonial, fueron agrupadas en 1777 en la Capitanía General de Venezuela, cuyo territorio, precisamente, fue el que configuró el del Estado de Venezuela a partir de 1811.

En *segundo lugar*, los antecedentes políticos y constitucionales derivados de los aportes de las Revoluciones Norteamericana (1776) y Francesa (1789) al constitucionalismo moderno, tal como se fueron moldeando en los años inmediatamente anteriores a 1811, y que sirvieron para la constitución del Estado independiente, particularmente como consecuencia de la Revolución de Caracas de 1810, con la que se inició el constitucionalismo en el país y en América Latina.

En *tercer lugar*, el período del Estado independiente que derivó de la Constitución Federal de 1811, y luego del Estado autónomo respecto de la República de Colombia (1830-1863) que surgió de la Constitución de 1830, la cual, antes de la de 1961, fue la que tuvo más años de vigencia. Este período, después de haber entrado en crisis

particularmente con motivo del asalto al Congreso en 1848, concluyó con las guerras federales de 1858-1863.

En *cuarto lugar,* el período correspondiente al Estado federal (1863-1901), bajo cuya fórmula se desarrolló la autocracia liberal. Fue la época de los caudillos regionales y de las guerras civiles que asolaron el territorio, y que después de haber entrado en crisis a partir de la reforma constitucional de 1891, concluyó con las secuelas Revolución Liberal Restauradora de 1899.

En *quinto lugar,* el período de consolidación del Estado Nacional (1901-1945), montado sobre el centralismo y la autocracia que se consolidó a partir de 1925 como consecuencia de la dictadura petrolera. Este período, después de haber entrado en crisis a partir de la muerte de Juan Vicente Gómez en 1935, concluyó con la Revolución de Octubre de 1945.

En *sexto lugar,* el período de la democratización del país y del Estado petrolero (1945-1999), marcado por la sanción de las Constituciones de 1947 y 1961, el tiempo del interregno militar (1948-1958) y el desarrollo del Estado Democrático Centralizado de Partidos (1958-1999). Este período, después de haber entrado en crisis particularmente a partir del «Caracazo» en 1989, concluyó en 1999 con motivo de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de ese año, que dio el golpe de Estado contra la Constitución de 1961.

En *séptimo y octavo lugar,* el período iniciado con la sanción de la Constitución de 1999, en el cual, entre 1999 y 2008, en medio de la persistente crisis política, se ha venido configurando un Estado autoritario, centralizado y populista, desmoronándose, en fraude a la misma Constitución y a la democracia, las bases del Estado de Derecho, de la separación de poderes, de la Federación, de los sistemas de control del poder y de la propia democracia representativa.

Este libro lo hemos terminado de escribir en febrero de 2008, pues algún punto final había que ponerle, al tratarse de estudiar la historia. Pero con ello, por supuesto, no concluye nuestra investigación, que seguirá en el futuro, particularmente por lo cambiante y volátil de la situación del país en estos inicios de 2008, dado el gobierno destructivo que hemos tenido en la última década. Por todos sus síntomas, que resumimos en la «Apreciación Final» de esta obra, pareciera

haber iniciado ya su proceso de *apoptosis*[3], que quizás fue lo que afectó a aquel animal mitológico al cual se refirió Maurice Duverger, el *catoblepas*, que según indicó, era «tan estúpido que se comía sus propios miembros sin siquiera darse cuenta»[4].

New York, 8 de febrero de 2008

3 Fenómeno biológico que consiste en la muerte programada de las células (suicidio programado de las células), cuyo descubrimiento se atribuye a la neuróloga Rita Levi-Montalcini, Premio Nobel de Medicina, 2005.

4 Véase Maurice Duverger, *Las dos caras de Occidente*, Barcelona, 1972, pp. 278-279. En realidad, al *catoblepas* (del griego «mirar hacia abajo») se lo identifica con una criatura legendaria de Etiopía, de tamaño medio y comportamiento lento, descrita por primera vez por Plinio el Viejo en su *Historia Natural*, 8, 77, como teniendo cuerpo de búfalo y cabeza de cerdo, pesada, que miraba siempre hacia abajo. Se decía que su mirada o su respiración eran letales y que podían convertir a la gente en piedra o matarlas.

PRÓLOGO

Con sostenida emoción escribo estas líneas prologales a la *Historia Constitucional de Venezuela* del jurista, profesor universitario e Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Allan Randolph Brewer-Carías. No imaginé durante mis años de estudiante en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello que prologaría una obra del admirado académico, a quien los alumnos de Derecho Administrativo y Constitucional leíamos con fervor en su *workingprogress,* que ya entonces anunciaba las dimensiones asombrosas que ha llegado a tener. Nadie que afirme que la obra escrita de Brewer-Carías es de importancia capital para el Derecho venezolano e hispanoamericano exagera ni un ápice. No sólo maravilla por su magnitud sino por la profundidad de sus aportes, por la voluntad de trabajo que supone, por la persistencia vocacional que entraña: todo un ejemplo de capacidad de investigación y de materialización, lo que hace del autor una *rara avis* en el panorama jurídico continental.

Confiesa Brewer en la «Apreciación final» de la obra, que comenzó a trabajar en ella en 1973, año en que estuvo de *Visiting Fellow* en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge. Alude, también, al interés que despertó en él por los estudios constitucionales su profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Central de Venezuela, Gustavo Planchart Manrique y, además, a la lectura temprana de la *opera magna* de José Gil Fortoul, titulada igual a la que ahora presentamos.

Suele suceder que obras de singular importancia se maceran durante años, que sus autores se preparan imperceptiblemente para abordarlas y que, finalmente, llega el momento preciso de escribirlas.

Este el es caso de Brewer-Carías, quien ha podido concluir su trabajo de treinta y cinco años en su involuntario exilio neoyorquino.

Veamos, someramente, el contenido de la obra y su estructura capitular. El libro consta de ocho partes. La primera comienza con el descubrimiento de la tierra firme por parte de Cristóbal Colón; continúa con el reconocimiento de la costa de las perlas y la fundación de Nueva Cádiz, en Cubagua, y pasa revista, con detenimiento, a todo el proceso de poblamiento y fundación de ciudades. Se historia el período de los Welzer, así como la significación de El Tocuyo como núcleo desde donde partieron muchas de las expediciones fundadoras de las ciudades occidentales. En la segunda parte se trabajan los antecedentes constitucionales y políticos del futuro Estado venezolano, y se revisa el marco jurídico de la creación de las provincias de Margarita (1525), Venezuela (1528), Nueva Andalucía (1568), Guayana (1568), Maracaibo (1676) y Barinas (1786), para luego examinar la integración de las provincias a partir de la creación de la Capitanía General de Venezuela, en 1777, y de la Real Audiencia de Caracas, en 1786. En esta parte, Brewer estudia los antecedentes constitucionales de las revoluciones americanas que condujeron a la creación de las nuevas Repúblicas. Estos antecedentes son, naturalmente, la independencia norteamericana y la Revolución Francesa. Examina los aportes constitucionales de cada acontecimiento, así como la Constitución de Cádiz, hasta llegar a los inicios del constitucionalismo venezolano, tanto en los hechos del 19 de abril de 1810 como en los del 5 de julio de 1811.

En la tercera parte ya el autor penetra en la selva constitucional. Se detiene en las constituciones provinciales anteriores a la Federal de 1811, así como en la de Angostura (1819) y en la de 1821, sin pasar por alto el cúmulo de vicisitudes relativas a la creación de Colombia, la grande. Luego trabaja las constituciones de 1830, 1857 y 1858, así como la Guerra Federal que se trenzó entonces, también llamada «la guerra larga».

En la cuarta parte, revisa la instauración del régimen federal; la Constitución de 1864; la revolución Azul de los Monagas, en 1868; la de Abril de Guzmán Blanco, en 1870, y examina los textos constitucionales de 1874, 1881, 1891 y 1893, cerrando así la centuria del XIX, después de estudiar el guzmanato, la figura de Joaquín Crespo y

el período transicional entre los epígonos (o detractores) de Guzmán Blanco y la llegada de los andinos al poder.

En la quinta parte estudia la formación de lo que llama el «Estado Nacional Centralizado y Autocrático», constituido entre 1901 y 1935, deteniéndose en la revolución de Cipriano Castro y sus constituciones de 1901 y 1904. Luego, examina las reformas constitucionales gomecistas de 1909, 1914 y 1922, así como la Constitución de 1925 y sus tres reformas de 1928, 1929 y 1931. Concluye el período con el análisis de la Constitución de 1936 y la reforma de 1945.

En la sexta parte revisa el lapso que va de 1945 a 1998, al que denomina «El proceso de instauración de la democracia». Trabaja las constituciones de 1947, 1953 y 1961, deteniéndose en los hechos del 23 de enero de 1958 y el pacto de Puntofijo, firmado en octubre del mismo año. Igualmente, advierte la importancia de la Constitución de 1961, la de más larga duración en Venezuela, y el régimen jurídico que instauró: una democracia representativa, bajo el principio de la separación de los poderes y el respeto a las libertades políticas y económicas.

En la séptima parte, analiza la propuesta de una Asamblea Constituyente no contemplada por la Constitución de 1961 y sus consecuencias. Luego, estudia al detalle la Constitución de 1999, señalando sus aspectos más resaltantes y sus innovaciones, así como la «ruptura del hilo constitucional» producido por las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de diciembre de 1999.

Finalmente, en la octava parte de la obra, además de la revisión de la crisis del sistema democrático y la propensión al autoritarismo, Brewer-Carías se detiene en los hechos de abril de 2002. Nos recuerda que el Alto Mando Militar le pidió la renuncia al presidente Chávez y éste asintió, tal y como lo refirió públicamente el general Lucas Rincón Romero. El origen de la renuncia estuvo en la desobediencia militar a la orden de implementación del Plan Ávila por parte del Presidente. Se había roto la línea de mando. Chávez ordenó y no le siguieron sus órdenes. Entonces, le fue solicitada la renuncia. Concluye el autor: «Con el anuncio al país y al mundo entero hecho por el General Lucas Rincón, por tanto, en Venezuela se produjo una crisis de gobierno que la Constitución no resolvía». Todos estos hechos los estudia Brewer con documentos en la mano, con declaraciones públicas de los invo-

lucrados y, luego de establecer la alocución de Rincón Romero como el desencadenante de los hechos, señala que se procedió al margen de la Constitución de 1999 en todo lo relativo a la autojuramentación de Pedro Carmona Estanga. Este capítulo reciente de la historia política venezolana es particularmente sensible y, sin duda, en este trabajo se puede hallar un pormenorizado estudio de los hechos, desde el punto de vista jurídico-constitucional, al margen de cualquier ideologización o versión interesada de los acontecimientos.

En esta octava parte el autor continúa examinando lo que llama «El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a revocar mandatos populares», así como la ausencia de autonomía del Poder Judicial. No olvida hincarle el diente al «autoritarismo centralista establecido en fraude a la constitución y a la democracia» y, también, revisa la estatización de la industria petrolera a partir de 2006. Esta parte final, concluye con el análisis de la propuesta presidencial de reforma a la Constitución de 1999, rechazada por la voluntad popular: «el poder constituyente originario», el 2 de diciembre de 2007. Finaliza la obra, como señalamos al principio de estas líneas, con una coda sintética.

Es menester advertirle al lector que la *Historia constitucional de Venezuela* de Brewer-Carías es, como su título lo indica, una historia vertebrada a partir de las cartas magnas de la República y, en tal sentido, se trata de una relación de los hechos con énfasis en lo constitucional. No obstante, la obra es también una historia política de Venezuela desde su incorporación al mundo occidental, con motivo del hallazgo accidental de Colón, hasta los días convulsionados que padecemos en la actualidad. Se reúnen aquí, tanto el ojo del jurista como el del historiador de las ciencias jurídicas, que no olvida que está estructurando una relación cronológica de los hechos con el objeto de valorarlos y de interpretar sus consecuencias.

La tradición de dilatadas historias nacionales se inicia con el *Resumen de la Historia de Venezuela* de Rafael María Baralt y Ramón Díaz, editado en París en 1841. Continúa con los quince tomos de la *Historia Contemporánea de Venezuela* de Francisco González Guinán, publicados entre 1891 y 1915 y, contemporáneamente, con la *Historia Constitucional de Venezuela* de José Gil Fortoul, publicada por tomos

entre 1907 y 1909. Al fallecer, en 1936, preparaba un nuevo tomo que, naturalmente, quedó inconcluso. Por su parte, Guillermo Morón publicó en 1971 su *Historia de Venezuela*, en cinco tomos, con apoyo documental. A esta línea de revisión de la historia nacional se suma la obra que prologo, emparentada con el esfuerzo de Gil Fortoul, en razón del eje constitucional de ambas, pero alcanzando un radio de esclarecimiento mayor la de Brewer, tanto por el análisis del período colonial como por su espíritu crítico. Espíritu que, naturalmente, no puede estar ausente de una obra concebida dentro de los linderos de la modernidad por un autor de su tiempo.

La tarea de comprensión de la vida nacional en su dimensión histórica opera como las cortezas de un árbol: cada generación encuentra un fervoroso que emprende el trabajo y suma una lámina interpretativa. Así, el tronco y las ramas van alzándose hacia la luz, fruto de una tarea colectiva. Por su parte, los lectores vamos dialogando con los autores, en el trámite natural de acuerdos y desacuerdos con la interpretación de los hechos. Si a esta tarea se suma una escritura dominada por la precisión de la ciencia jurídica, como la de Brewer-Carías, la experiencia de la lectura puede llegar a ser subyugante, tanto como la de quien es atrapado por un novelista en una trama que no puede abandonarse hasta el desenlace final. Junto con esta invitación al seguimiento de la obra, sus funciones referenciales son evidentes. Muchos la tendrán como texto de consulta, en la medida en que los hechos o episodios de nuestra vida nacional llamen nuestra atención. Otros la tendrán como lo que es: uno de los más extraordinarios trabajos de comprensión de la historia nacional desde una perspectiva constitucional y política.

Rafael Arráiz Lucca

PRIMERA PARTE
EL POBLAMIENTO DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA Y SU CONFORMACIÓN DURANTE LOS SIGLOS COLONIALES

Los territorios que forman lo que hoy es Venezuela, desde la desembocadura del Orinoco en el océano Atlántico en el este, hasta la cordillera de los Andes al oeste, estaban poblados por tribus indígenas, las cuales, a diferencia de buena parte del resto de América Latina, en general carecían de una organización social y política homogénea. Con excepción de las Provincias de las Sierras Nevadas y de Trujillo en los Andes venezolanos, el dominio sobre los demás territorios lo tenía la poderosa nación *Caribe,* navegadora y guerrera, que controlaba el mar que lleva su nombre, y cuyas penetraciones en el territorio fueron el factor fundamental que impidió el desarrollo y asentamiento de tribus indígenas en Tierra Firme.

Por ello, la conquista de las provincias que dieron origen a Venezuela puede decirse que fue una empresa de guerra contra los caribes, a los cuales incluso, desde 1503, se autorizaba que podían ser reducidos a esclavitud si se oponían a la conquista. Además, fue una empresa difícil de desarrollar por los problemas que presentó el proceso de reducción de una población indígena que carecía de unidad social y de estabilidad en sus asentamientos. Por tanto, la reducción de los indios «a pueblos», como se había ordenado hacer desde 1551 para su agrupación y evangelización, no pudo lograrse fácilmente en Venezuela, salvo por lo que respecta a las Provincias de las Sierras Nevadas, las cuales pertenecían a la jurisdicción del Corregimiento de Tunja, pues realmente no había «poblaciones» indígenas organizadas, así fueran primitivas, que pudieran haber sido sometidas a la autoridad del conquistador, como en cambio sí sucedió en buena parte del resto de América Latina, y particularmente en el Perú, México, Colombia y Ecuador.

En todo caso, un siglo y medio después del Descubrimiento, en Venezuela se completó una efectiva colonización política con la fundación de las principales ciudades que fueron cabeza de provincias, y la progresiva creación de pueblos de indios con presencia religiosa, y luego, de las Misiones. Esta situación comenzó a marcar el particular proceso de formación de Venezuela, cuyo territorio, para el momento en el cual Carlos II ordenó la publicación de la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias* en 1680, estaba conformado por cinco Provincias: Margarita, Venezuela o Caracas, Nueva Andalucía o Cumaná, Guayana y Maracaibo, la cual comprendía la de Mérida-La Grita; las cuales abarcaban el territorio que en definitiva conformaría la República a partir de 1811.

Pero a diferencia de lo que ocurrió con los otros territorios de América que estaban sometidos a un Virreinato, en 1680, las Provincias que formaron Venezuela estaban bajo la jurisdicción de dos Virreinatos: unas bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe (Provincias de Mérida y La Grita y Guayana) en el Virreinato del Perú; y otras, bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo de la isla La Española (Provincias de Venezuela, Cumaná y Margarita) en el Virreinato de Nueva España. Posteriormente, a partir de la creación del Virreinato de Nueva Granada (1718), las Provincias sometidas a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo, comenzaron a estar bajo la jurisdicción de dicho Virreinato.

Las Provincias que formaron Venezuela, por tanto, no tuvieron una integración territorial definida sino muy tardíamente, a partir de 1776, cuando se creó la Intendencia del Ejército y Real Hacienda, y fundamentalmente de 1777, cuando se creó la Capitanía General de Venezuela; y luego, a partir de 1786, cuando se erigió la Real Audiencia de Caracas, a lo cual hay que agregar la creación, en 1793, del Real Consulado de Caracas. A partir de esas fechas, las Provincias que formaron Venezuela quedaron integradas en una sola jurisdicción militar, de administración de justicia, económica y hacendística, de manera que el gobernador de la Provincia de Venezuela comenzó a ser, además, Capitán General de las demás Provincias e islas anexas y agregadas a ellas.

Por su configuración territorial, el proceso de ocupación del territorio y de poblamiento de las referidas Provincias se realizó a través de diversas corrientes de poblamiento, luego del reconocimiento de la

costa llamada de las perlas: primero, en las islas de Cubagua y Margarita; segundo, en Tierra Firme, desde las costas del mar Caribe una hacia el sur, en corrientes de poblamiento distintas realizadas en diferentes épocas, tanto en el occidente como en el oriente; y tercero, en otras corrientes de poblamiento también realizadas en distintas épocas, desde Pamplona en el Nuevo Reyno de Granada hacia las Sierras Nevadas en los Andes venezolanos, y luego, desde Bogotá hacia la Guayana.[1]

I. EL DESCUBRIMIENTO DE LA TIERRA FIRME EN LAS COSTAS DE VENEZUELA

La costa de las perlas, en Paria, al oriente de Venezuela, había sido reconocida por Cristóbal Colón ya en 1494, desde la isla La Española en su segundo viaje a América; y hacia allí, precisamente, fue que se dirigió en su tercer viaje, en 1498. Partió de San Lúcar de Barrameda el 30 de mayo de 1498, rumbo a las islas de Cabo Verde. Era allí, al Sur de las islas del Mar Caribe, donde sabía que estaba la Tierra Firme y las riquezas que durante seis años el Almirante no había logrado encontrar y que tanto necesitaba para reivindicar su empresa. Allí, como ya lo sabía por las noticias de los naturales caribeños, Colón encontró un continente, el Paraíso Terrenal o más exactamente para toda la humanidad, la tierra prometida, que a partir de entonces salvó al mundo conocido, cambió su dimensión y la del hombre, de su vida y su mentalidad, y modificó el curso de la Historia Universal. Ante los ojos de los españoles, en Paria había aparecido «Otro Mundo» y ello comenzó, precisamente, en nuestras costas, en las de lo que siglos después sería Venezuela, en Macuro.

En efecto, después de dos meses de penosa navegación, el 31 de julio de ese año 1498, Colón avistó tierra al oeste, constatando que «lo que pareció de ella fueron tres mogotes y tres montañas», lo que era la isla que Colón denominó Trinidad. La navegó por la costa sur hacia el

1 Esta Primera Parte la hemos elaborado siguiendo, básicamente, lo que escribimos *in extenso* en Allan R. Brewer-Carías, *La Ciudad Ordenada (Estudio sobre «el orden que se ha de tener en descubrir y poblar» o sobre el trazado regular de la ciudad hispanoamericana. Una historia del poblamiento de la América Colonial a través de la fundación de ciudades)*, Editorial Criteria, Caracas, 2006, 545 pp., al cual nos remitimos para las referencias bibliográficas.

oeste, divisando el 1° de agosto el delta del río Orinoco, donde observó «un río en aquella Provincia que tenía de ancho cuanto un hombre podía divisar de una parte a otra». Al día siguiente, hacia el norte, entró en el golfo de Paria, que llamó de la Ballena, y el 3 de agosto de 1498, desembarcó por primera vez en el continente suramericano, en la ensenada de *Yewa Juchima* en las inmediaciones del sitio de Macuro (palabra que en la lengua chaima significaba «hombre blanco») donde actualmente está el pueblo del mismo nombre fundado en 1738, luego de estar convencido de que había «vido al sur la tierra firme». Un testigo de la expedición señaló:

> «...el dicho Almirante con hasta cincuenta ombres saltó en la dicha tierra de Paria e tomó una espada en la mano e una vandera disiendo que en nombre de sus altezas tomava la posesión de la dicha provincia...»

El 12 de agosto navegó hasta la Boca Grande de los Dragos y luego de escribir que «hallé unas tierras las más hermosas del mundo», salió hacia el este por la península de Paria, volteó al norte y la recorrió por la costa norte hacia el oeste, hasta Araya, tratando siempre de volver al sur, hacia el golfo, pues todavía pensaba que la península era la «isla de Gracia», como así la denominó. Después de dos días de navegación siguiendo la línea de la costa, anotó en su diario:

> «Y estoy creído que esta es tierra firme, grandísima, de que hasta hoy no se ha sabido, y la razón me ayuda grandemente por esto desde tan grande río y mar que es dulce».

En su carta a los Reyes Católicos narrando su tercer viaje, Colón reflexionó sobre la forma de la tierra, confesando que contra la autoridad de Ptolomeo:

> «...fallé que no era redondo en la forma que escriben; salvo que es de la forma de una pera que sea toda muy redonda, salvo allí donde tiene el pezón que allí tiene más alto, o como quien tiene una pelota muy redonda, y en un lugar della fuese como una teta de muger allí puesta

y que esta partes deste pezón sea la más alta e mas propinca al cielo, y sea debajo la línea equinocial y en esta mar océana el fin del oriente». Este pezón de la tierra en forma de pera lo ubicó Colón en la tierra de Paria, y allí pensó que estaba el Paraíso Terrenal, diciendo:
«Grandes indicios son estos del Paraíso Terrenal, porquel sitio es conforme a la opinión de estos santos e sanos teólogos, y asimesmo las señales son muy conformes, que yo jamás leí ni oí que tanta cantidad de agua dulce fuese así dentro e vecina con la salada; y en ello ayuda asimesmo la suavísima temperancia, y si de allí del Paraíso no sale, parece aún mayor maravilla, porque no creo que se sepa en el mundo de río tan grande y tan fondo».

El 15 de agosto, luego de descubrir las islas de Cubagua y Coche, enrumbó al norte por el este de la isla de Margarita, con gran cargamento de perlas o margaritas –que luego serían una de las causas del juicio de residencia que se le siguió–, descubriendo el rosario de islas de barlovento, las cuales fue bautizando con todos los nombres del Santoral, incluyendo las Once Mil Vírgenes (las islas Vírgenes).

El acontecimiento del descubrimiento de la tierra firme fue inmediatamente difundido. Ello se constata, por ejemplo, de una carta que cuatro meses después, el 2 de enero de 1499, el mercader florentino Simone del Verde dirigió a Mateo Cini y cuyo texto se encontró entre los papeles que Nicolás Maquiavelo dejó a su muerte, en 1527. En ella se decía:

«Y allí encontraron, dicen en tierra firme, una nación de mejor condición que todas las halladas hasta ahora; tienen viviendas buenas y cómodas, mucha comida, y también vinos blancos y tintos, pero no de uva; tienen cuadrúpedos que no había en los lugares antes descubiertos... Dicen que hay mucho oro, pero de baja ley, y que además se encuentran perlas muy gruesas y muy hermosas. Tienen una tierra hermosísima, muy verde y fértil, de abundante agua dulce...»

Hay que imaginarse el impacto que aquella inmensidad verde y fresca causó en los navegantes. Una barca en medio de un mar de agua dulce mezclada con la salada, que provocaba corrientes nunca sentidas y a la vista una gran tierra fértil y poblada, en medio de paisajes hermosísimos,

que nada tenían que ver con los paisajes europeos, salvo su comparación con «las huertas de Valencia en marzo», ni con lo que habían visto en las islas del Caribe. Tal impacto debió causarle aquella visión a Colón, a pesar de su ceguera, que no pudo sino concluir que había llegado al mismo Paraíso Terrenal, «el Jardín Delicioso» del que hablaba el Génesis y que Dios había plantado en el Oriente, donde por supuesto creía que estaba, en las fuentes del Indo y del Ganges, que eran los ríos que había creído descubrir en el Delta del Orinoco y en el fondo del Golfo de Paria.

Aquí encontró un lugar donde todo abundaba y estaba al alcance de la mano, y hombres desnudos, sin armas metálicas, que todo lo daban, sin malicia. ¿Y cómo no creer que estaba en el Paraíso? ¿Acaso no era lo que veía, un paraíso, contrastado con la terrible vida europea del hombre de fines del siglo XV, en medio de guerras, quema de herejes, peste y hambruna?

La verdad es que seis años después de su primer viaje, Colón llegó a Paria sabiendo ya dónde iba, como sucedió con todos sus viajes y con los posteriores de otros navegantes; en su caso, en pos de Catay y de las perlas, y se encontró, efectivamente, como dijo en su carta a los Reyes Católicos: «vuestras Altezas tienen acá otro mundo», que en verdad ya no eran islas, sino Tierra Firme; un cuarto continente del cual no se tenía noticias hasta ese momento, lleno de perlas que había en abundancia, tantas, que así llamó no sólo a la Isla de Margarita, sino al golfo, al mar y a la costa de la Península de Paria. La profecía del libro de Seneca, *Medea*, donde Colón había subrayado que vendría «una edad en la que el Océano soltará la cadena de las cosas y será revelada una inmensa tierra» se había cumplido. Así lo sintió, y lo escribió su hijo Fernando, al pie de la página del ejemplar de su padre, que conservó.

II. EL RECONOCIMIENTO INICIAL DE LA COSTA DE LAS PERLAS Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA CIUDAD DE NUEVA CÁDIZ

En todo caso, antes de que Colón emprendiese su cuarto viaje en 1502, precisamente por las noticias que se difundieron de las perlas que habían sido descubiertas tanto en el segundo como en el tercer viaje, y atraídas por esas pesquerías, se habían comenzado a realizar

las primeras expediciones exploratorias hacia las costas ubicadas en el sur del mar Caribe, de la Tierra Firme o Paria. Por ello puede decirse que, desde aquel agosto de 1498, comenzó lo que hoy es Venezuela mediante el conocimiento y reconocimiento del litoral marítimo del norte de Suramérica, desde el Amazonas hasta el Golfo de Urabá, lo que se completó en sólo dos años por navegantes que, de acuerdo con la licencia general que se había dado en 1495, tenían carta libre para viajar y descubrir. Fue en ese período, con fundamento tanto en el mapa y derrotero que había elaborado Colón, como en su carta a los Reyes, que por ejemplo, en 1499, Vicente Yáñez Pinzón, antiguo capitán de La Niña, había bordeado la costa norte del Brasil y había encontrando el Delta del Amazonas, y en 1500, Rodrigo de Bastidas, acompañado de Juan de la Cosa, también antiguo piloto de Colón, había estado en las playas de Carien, es decir, de Tierra Firme. Esos primeros recorridos, atraídos sin duda por la riqueza de las perlas, confirmaron la continentalidad de Tierra Firme, lo que provocó entonces la reacción de la Corona eliminando la libertad de viajar a ella, prohibiendo, a partir de 1501, a todo ser humano: «sean osados de ir ni vayan sin nuestra licencia e mandado a descubrir al dicho mar Océano, ni a las islas e tierra firmes que en él hasta agora son descubiertas o se descobrieren de aquí en adelante». De allí en adelante se institucionalizaron las Capitulaciones, y así, el 5 de septiembre de 1501, se le concedió Capitulación a Yáñez Pinzón para ir a descubrir desde la punta de Santa María hasta Rostro Hermoso y el río de Santa María de la mar Dulce (el Marañón o Amazonas); y el 14 de febrero de 1504, a Juan de la Cosa se le otorgó Capitulación para ir a descubrir el golfo de Urabá.

En el mismo año 1499, además, se habían iniciado las exploraciones de Alonso de Ojeda, también antiguo compañero de Colón, en las costas venezolanas, realizando tres viajes en 1499, 1502 y 1505. En el primero, reconoció toda la costa desde el río Esequibo hasta el cabo de la Vela, recorriendo inclusive a pie, la isla de Margarita, donde redescubrió la pesquería de perlas. Lo acompañaron, entre otros, Américo Vespucio, Juan de la Cosa y Bartolomé Roldán quien había estado con Colón en su tercer viaje. El nombre del primero sirvió, una década más tarde, en 1507, para identificar como «América» este «otro mundo» o *Mundus Novus,* en el mapa de Martín Walseemüller;

y el segundo, elaboró el primer mapa conocido de la costa venezolana, que para siempre quedó signada por el Caribe. En la segunda expedición, Ojeda hizo un recorrido similar, desde Paria y Margarita hasta Maracaibo.

El 12 de julio de 1503 se le había otorgado Capitulación a Cristóbal Guerra para ir a descubrir «la Costa de las Perlas y otras islas»; y en 1505, fue que se produjo el tercer viaje de Ojeda, esta vez con Capitulación otorgada el año anterior, el 30 de septiembre del 1504, «para ir a descubrir Coquibacoa», donde fue acompañado por Juan de Vergara y García de Ocampo, con el objetivo de llegar a la «isla de Coquivacoa» que era la península de Paraguaná. Sería allí donde establecerían el primer asiento español en tierra firme de América del Sur denominado Santa Cruz, el cual, sin embargo, tuvo una corta permanencia, resultando Ojeda preso por sus hombres, quienes lo condujeron a Santo Domingo.

Como se dijo, Cristóbal Guerra ya había estado en las costas orientales de Venezuela poco tiempo después del primer viaje de Ojeda; particularmente en Paria, en 1499, con Pedro Alonso Niño, también compañero de Colón en su tercer viaje. En su segundo viaje, en 1501, Guerra estuvo en las costas de Cumaná; y en su tercer viaje, en 1503, también estuvo en el oriente, particularmente en Margarita y Cubagua. En Paria, como se dijo, también habían estado Vicente Yáñez Pinzón y Diego de Lepe, en 1500, quienes allí llegaron desde las costas de Brasil. Ambos obtuvieron, en 1501, sendas Capitulaciones, y la de Vicente Yáñez Pinzón de 5 de septiembre de 1501, fue para «ir a descubrir desde la punta de Santa María hasta Rostro Hermoso y el Río de Santa María de la Mar Dulce».

En 1500, Rodrigo de Bastidas, también había recorrido las costas de Venezuela, desde Paria a Santa Marta y Cartagena, con Capitulación otorgada en ese mismo año. Por último, también debe mencionarse la expedición de Juan de la Cosa que, con Capitulación «para ir a descubrir el golfo de Urabá» otorgada el 14 de febrero de 1504, recorrió las costas venezolanas ya conocidas.

En todas estas Capitulaciones resaltaba la preocupación por el poblamiento de las tierras descubiertas; pero no con factorías ni colonias, sino con pueblos. Sin embargo, el poblamiento de Paria y, en

general, de la Tierra Firme en las provincias de Venezuela, no se efectuaría sino muchos años más tarde.

En todo caso, el reconocimiento de la costa había sido tan efectivo que para 1508, en la isla de Cubagua o isla de las Perlas cerca de la costa de Venezuela, ya se había establecido una ranchería o asentamiento para la pesquería de perlas, la cual daría origen a la ciudad de Nueva Cádiz, que fue el primer emplazamiento español de explotación de perlas en América, y el establecimiento de mayor prosperidad en todo el Caribe. Nueva Cádiz fue, así, la primera explotación establecida por los españoles fuera de la isla La Española y en América del Sur. Fue motivado por su funcionamiento, dada la aridez del terreno y la necesidad de asegurar el abastecimiento de hortalizas y agua, que se produjo la ocupación progresiva de la isla de Margarita y, con mucha dificultad, de las costas de Tierra Firme en la desembocadura del río Cumaná.

Durante la existencia de la pesquería de perlas, una ciudad próspera floreció, al punto de que, en 1528, recibió el título de Ciudad de Nueva Cádiz dado por el Emperador Carlos V, gozando de un ordenamiento jurídico meticulosamente elaborado desde la Península. En esta forma, las primeras Ordenanzas municipales dictadas directamente por la Corona para una población en toda América, fueron las dictadas en Burgos por Carlos I, para la isla de Cubagua, el 13 de diciembre de 1527, a las cuales siguieron las que dictó en Madrid, el 30 de diciembre de 1532, como ampliación de las anteriores. En ellas se regulaba todo lo relativo a la pesquería de perlas y al gobierno de la isla por ocho corregidores.

Además, el 5 de enero de 1537, el propio Cabildo de la ciudad dictó la primera Ordenanza de origen municipal que se conoce en el continente americano, las *Ordenanzas de la Nueva Ciudad de Cádiz*, que fueron confirmadas por la Corona al año siguiente, el 26 de enero de 1538. En dichas Ordenanzas se regulaba todo lo concerniente a la vida citadina y al tráfico de personas en la isla, especificándose, entre otros aspectos, que para salir de la isla se requería «licencia de la justicia», excepto respecto de los que fueren a la isla de Margarita, quienes no necesitaban pedir licencia (Nº XVI), pues esa isla era la fuente primaria de abastecimiento de la población. Así mismo, se exigía el pago de derechos de aduana para poder llevar o traer cosas a/o de las islas cercanas o de la Tierra Firme, salvo si se trataba de la isla de Margarita (Nº XVII). Fue precisamente el vínculo

con Margarita lo que provocó el progresivo asentamiento de españoles en esta isla, con lo que se inició su poblamiento en Venezuela.

Las Ordenanzas de Nueva Cádiz, en todo caso, fueron el origen del derecho indiano municipal en el Nuevo Mundo. Con anterioridad, en 1525, sólo se habían dictado Ordenanzas municipales para las ciudades de Natividad en Nueva España y de Trujillo en las costas de Honduras, pero no por los Cabildos de esas ciudades, sino por Hernán Cortés, como capitán general y gobernador de la Provincia.

La ciudad de *Nueva Cádiz*, en todo caso, pudo consolidarse a partir de 1523, una vez que Jácome de Castellón pudo ubicar en Tierra Firme una fortaleza, cerca del sitio de la futura ciudad de Cumaná, en la boca del río Manzanares, para asegurar parte del abastecimiento de la ciudad. Nueva Cáidiz, por tanto, no fue formalmente «fundada» en algún momento preciso, pues surgió del asiento sucesivo e intermitente de españoles a partir de 1508, habiendo crecido espontáneamente en sucesivos poblamientos y repoblamientos, conforme al auge que tuvo la pesquería de perlas. En todo caso, su traza, consolidada con los años, fue de forma regular, como aún se puede apreciar de las ruinas que se conservan y que quedaron después de su destrucción por un huracán en 1542, en la punta noreste de la isla.

A pesar de lo artificial que podía considerarse la vida en la ciudad por lo inhóspito del lugar, sin agua, sin tierras para sembrar y sin leña, sólo fue abandonada cuando las perlas se acabaron, trasladándose entonces la población hacia el cabo de la Vela, en el límite entre las provincias de Santa Marta y Venezuela. Hasta ese momento la ciudad pudo resistir los sucesivos asaltos de corsarios y los efectos de los terremotos.

La existencia de la ciudad, en todo caso, como se dijo, tuvo importante repercusión en la ocupación de las áreas circundantes, pues la misma no pudo sobrevivir por sí misma en la inhóspita isla, teniendo una marcada dependencia tanto de Tierra Firme, para el abastecimiento de agua del río Manzanares; como de la isla de Margarita, para leña y verduras de siembra. En todo caso, la jurisdicción de sus autoridades se había extendido hasta la isla de Margarita, y hacia Tierra Firme y el cabo de la Vela. Por ello, por ejemplo, para 1515 ya había en Tierra Firme diversos asentamientos, como el que se había establecido hacia el oeste, como desembarcadero en Higuerote. Además, en 1528, se había establecido la población de la Inmaculada Concepción Nuestra Señora de Cúpira.

III. LA PROVINCIA DE LA ISLA DE MARGARITA

Fue por tanto a causa de la existencia de Nueva Cádiz, en Cubagua, que se inició el poblamiento de la isla de Margarita, donde se ubicaron asentamientos dispersos. Por ello, la primera de las Provincias creadas en los territorios de Venezuela fue la Provincia de Margarita, en la isla del mismo nombre que le había puesto el mismo almirante de la Mar Océano el 14 de agosto de 1498, en su tercer viaje.

La Provincia fue establecida por la «Capitulación para ir a conquistar a la isla de Margarita» firmada el 18 de marzo de 1525, en Madrid, mediante la cual se concedió la isla a Marcelo de Villalobos, quien era oidor de la Audiencia de Santo Domingo, para su poblamiento. Villalobos falleció al año siguiente sin haber pisado jamás la isla, por lo que su esposa Isabel Manrique gestionó del Emperador la confirmación de la Capitulación a nombre de su hija Aldonza Villalobos. Esta se le otorgó el 13 de junio de 1527, quedando la Gobernación, política, militar y judicialmente, como dependiente de la para entonces recién creada Real Audiencia de Santo Domingo de la isla La Española, bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva España.

Esa situación duró hasta 1739, cuando la isla de Margarita pasó a integrarse al Virreinato de Nueva Granada, que había sido restablecido el 20 de agosto de ese año. En lo judicial, sin embargo, continuó bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. A partir de 1777, la Provincia de Margarita fue integrada, con las otras Provincias del territorio de Venezuela, en la Capitanía General de Venezuela, como unidad político militar separada del Virreinato de Nueva Granada.

Ahora bien, en cuanto al poblamiento formal de la isla puede decirse que comenzó con el mencionado otorgamiento a Villalobos de la licencia y facultad, primero que todo, para «yr o enbiar a poblar y pobléis la dicha ysla de la Margarita» con la obligación de que debía:

> «...a comenzar a entender en la dicha población dentro de ocho meses primeros siguientes que corran y se quenten desde el día de la fecha desta Capitulación en adelante, y de tenerla acavada y hecho el dicho pueblo con los dichos veinte vezinos casados, y que tengan

consigo las dichas mugeres y todo lo demás que os ofrecéis, dentro de dos años primeros siguientes».

Como se señaló, como consecuencia de la muerte de Villalobos, por Capitulación de 13 de junio de 1527 el Rey confirmó en su hija, Aldonza Villalobos Manrique, la Gobernación de la isla, la cual, durante su minoría de edad, fue asumida por su madre, Isabel Manrique. En 1575, la sucedió en el gobierno de la isla su nieto Juan Sarmiento de Villandrando, pero por su minoría de edad gobernó interinamente el segundo marido de doña Aldonza, Miguel Maza de Lizana hasta 1583, cuando el heredero asumió el gobierno hasta 1593.

En Margarita, en todo caso, puede decirse que las ciudades se fundaron o se trasladaron a sitios donde había previamente asentamientos de población. Por ello, en la isla, en general los pueblos no se fundaron *ex novo,* ya que por el auge de Nueva Cádiz de Cubagua, su territorio había sido progresivamente poblado. Igual también ocurrió en la isla de Coche donde, desde 1526, había surgido una ranchería con el nombre de San Pedro de Coche.

La primera población que se establecería en la isla de Margarita fue San Pedro Mártir, en 1527, la cual se situaría en la costa sur al oeste del morro de Puerto Moreno, cerca de la playa de Guaraguao, donde estuvieron las ruinas del primitivo fortín llamado de Villadrando en Arena Blanca. Al poco tiempo el sitio fue abandonado, al trasladarse sus pobladores hacia el Valle del Espíritu Santo o Valle de la Margarita, en el sitio conocido como Pueblo Viejo. De allí los pobladores se trasladaron de nuevo hacia la costa, donde Francisco de Villacorta, quien era párroco de Nueva Cádiz, el 26 de marzo de 1536, estableció el Pueblo de la Mar, al cual el Emperador le otorgaría formalmente el título de Villa, conocido entonces como Villa del Espíritu Santo. A pesar de que el pueblo fue posteriormente «trasladado» hacia La Asunción, en el sitio de la costa se consolidó con el tiempo un asentamiento, inicialmente como pueblo de indios guaiqueríes (al igual que Pueblo Viejo), adquiriendo luego la denominación de Porlamar. Se desarrolló con una traza urbana regular, reticular, que conserva, con la catedral ubicada al este de la plaza, lo que sin embargo, es la excepción en la isla.

En efecto, puede decirse que el aislamiento de Margarita y su carácter insular, aunado a una gobernación ejercida desde Santo Domingo, pues las

Villalobos jamás desembarcaron en la isla, originaron un modelo urbano particular que sólo se desarrolló, luego, en las primeras ciudades fundadas en Tierra Firme, como Coro y El Tocuyo, y en algunas establecidas en el oriente, el cual se caracterizó por la ubicación de la iglesia en forma aislada.

En 1555, los piratas franceses se habían apoderado de la Villa del Espíritu Santo, y en 1561, el Tirano Aguirre, al llegar con sus marañones a la isla, materialmente la arrasó. Fue esa ubicación insegura y expuesta que tenía la villa en la costa del mar lo que provocó que sus pobladores decidieran trasladarla tierra adentro, hacia el valle de Santa Lucía que ya estaba poblado, tomando el nombre de Nuestra Señora de La Asunción, por la imagen de la Virgen que presidía la iglesia en el Pueblo de la Mar. La forma urbana de la ciudad surgió entonces de la ubicación de la iglesia, de manera que la disposición de la misma no fue ni es perfectamente ordenada, adoptándose allí el mencionado esquema de ubicación de la iglesia que es característico de las principales ciudades de la isla. La iglesia fue construida entre 1568 y 1599, y como las de las ciudades medioevales europeas, se ubicó en forma aislada rodeada de calles; modelo que se siguió, con la mencionada excepción de Porlamar, la cual se consolidó como pueblo de indios, en las otras poblaciones de la isla, como Pampatar, Santa Ana, Los Robles, Paraguachí, Las Piedras y Juan Griego, y que las normas de las Ordenanzas sobre poblamiento y descubrimiento de Felipe II de 1573, proscribirían expresamente.

El esquema adoptado, además, respondía al concepto de iglesia-fuerte, de manera que podía servir de protección y abrigo a la población ante los ataques de los indígenas o de los piratas o ante las inclemencias del tiempo. A La Asunción le fue concedido el título de ciudad en 1600, y fue protegida por el castillo de Santa Rosa, el cual se construyó en 1678.

Pero antes del establecimiento de La Asunción, desde 1528 ya existía como puerto de Margarita, el puerto de Mampatare o de Pampatar, llamado también Puerto Moreno, fundado por Pedro Moreno, cuya iglesia, aislada de todo adosamiento edificatorio, como se dijo, siguió el esquema urbano de los pueblos de la isla. En el centro del Puerto Real de Mampatare se construyó para su defensa, a partir de 1662, el fortín o castillo de San Carlos Borromeo.

Para 1536, cuando se consolidó la Villa del Espíritu Santo, más al norte, al pie de la montaña Copey y en sitio fértil donde había asen-

tamientos agrícolas, ya se encontraba construida una ermita a la cual se habría trasladado la imagen de la Virgen que estaba en la iglesia de Nueva Cádiz de Cubagua. Con el tiempo, en torno a dicha ermita se desarrolló el pueblo de El Valle del Espíritu Santo, donde conservaron sus haciendas los pobladores que se trasladaron a La Asunción; y se desarrolló el carácter milagroso de la imagen de Nuestra Señora de la Natividad del Valle del Espíritu Santo, la denominada Virgen del Valle, la cual fue proclamada por el Papa como Patrona de la Diócesis de Santo Tomás de Guayana en 1921, ubicándose allí una basílica.

El pueblo de Santa Ana, fue fundado en 1530, como pueblo del norte por Diego Vásquez de Coronado en el sitio donde había un hato. De nuevo, allí, la iglesia estaba y está en el centro del pueblo, aislada de adosamiento y con circulación alrededor. Paraguachí fue fundado en 1580, como La Plaza, por Miguel Meza de Linaza, y el mismo, igualmente, presenta un trazado poco regular, con la iglesia en el centro del poblado, aislada. Las Piedras (Punta de Piedras) surgió de una encomienda otorgada en Cocoyar, en 1562, a Pedro Esteban Buenavida.

En 1545, Juan Griego ya era un embarcadero, y como pueblo se desarrolló al borde de la costa del mar, con la iglesia en lugar aislado, como estaban las otras de los pueblos de la isla.

IV. LA PROVINCIA DE VENEZUELA

La Provincia de Venezuela se estableció por la Capitulación otorgada el 27 de marzo de 1528 por el emperador Carlos V a Enrique Ehinger y Gerónimo Sailer, alemanes y vasallos del Emperador, mediante la cual les concedio a dichos vasallos o en su defecto, a Ambrosio de Alfinger y Jorge Ehinger, el privilegio de descubrir, conquistar, pacificar y poblar a su «costo e misión», las tierras adentro de las costas situadas al oriente de Santa Marta, «que es el Cabo de la Vela y golfo de Venezuela y el Cabo de San Román y otras tierras hasta el Cabo de Maracapaná». Se trató de la única Capitulación otorgada a alemanes, con la cual se les confirió la condición de gobernador y Capitán General de las tierras que descubrieran y poblaren. Con esta Capitulación, Carlos V pagaba a los Welsares o Bélzares, que eran ricos comerciantes de Hamburgo, los suplementos financieros que éstos

habían suministrado al Tesoro Real para sus empresas, otorgándoles un verdadero feudo en lo que sería la Provincia de Venezuela, el cual duraría hasta 1546. Esta modalidad de conquistar, única en América, contribuyó también a marcar el carácter *sui generis* del proceso de formación de Venezuela.

La Provincia de Venezuela o Caracas estuvo sometida en lo judicial a la Real Audiencia de Santo Domingo hasta 1717, cuando pasó a formar parte del Virreinato de Nueva Granada y de la Real Audiencia de Santa Fe. A pesar de la disolución del Virreinato en 1723, permaneció sometida a la Audiencia de Santa Fe hasta 1731, cuando de nuevo pasó a la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo. Esta situación duró sólo ocho años pues, al reorganizarse el Virreinato de Santa Fe, (1739) se le agregó de nuevo la Provincia de Venezuela, la cual volvió a quedar sometida a la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe. En 1742, por Real Cédula de 12 de febrero, se decidió «relevar y eximir al Gobierno y Capitanía General de la Provincia de Venezuela», de toda dependencia del Virreinato de Nueva Granada, con lo cual se ordenó y mandó «que la anunciada Provincia de Venezuela quede desde ahora en adelante con total independencia de ese Virreinato».

Esta Real Cédula atribuyó, además, a los gobernadores de la Provincia de Venezuela «el velar sobre el cumplimiento de la obligación de las de Maracaibo, Cumaná, Margarita, La Trinidad y la Guayana en lo respectivo al ilícito comercio». Mediante esta Real Cédula, se ordenó pasar de nuevo a la Provincia de Venezuela a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo, a la que quedó vinculada hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. A partir de entonces, el gobernador de la Provincia de Venezuela y Capitán General de todas las demás Provincias de Venezuela, se convirtió además en presidente de la Real Audiencia de Caracas. En ese mismo año de 1786, se separó del Gobierno de Caracas, la ciudad de Trujillo, y se la agregó a la Provincia de Maracaibo.

1. El precario poblamiento de la Provincia de Venezuela bajo los Welser (1528-1546)

A. La Capitulación a los Welser y la ciudad de Coro

En 1511, Juan de Ampíes había sido nombrado Factor Real de la isla La Española y demás islas y la Tierra Firme, con la misión

de velar por la soberanía real en las Indias. Su misión era recibir las mercancías que enviaba la Casa de Contratación y venderlas; remitir las necesarias a la Península; velar por los bienes de la Corona, y tener en depósito los indios del Rey. Había tomado afición por ellos, y logró de los frailes Jerónimos, quienes gobernaban en ese momento en Santo Domingo, la prohibición de que se capturasen los indios de las islas de los Gigantes (Curaçao, Aruba y Bonaire), por ser éstos pacíficos. En 1520, se le concedió la protección de indios para llevarlos a las islas de los Gigantes y poblarlas, y el 11 de diciembre de 1526, obtuvo Capitulación para ir a poblar y pacificar dichas islas. Hizo petición para continuar su labor pacificadora en Tierra Firme, y envió allí a su hijo y dos caciques, para fundar un pueblo, de lo cual, en 1527, surgió Santa Ana de Coro, donde Ampíes se instalaría en 1528.

Pero ese mismo año, sin embargo, se otorgaría la Capitulación antes mencionada a los alemanes Enrique Ehinger y Gerónimo Sailer para descubrir, conquistar y pacificar las tierras del cabo de la Vela y golfo de Venezuela; como lo decía la Capitulación:

> «...descubrir y conquistar y poblar las dichas tierras y provincias que ay enla dicha costa que comienza desde el Cabo de la Bela o del fín de los limítes y términos de la dicha gobernación de Santa Marta hasta Marcapairo, l'este-oeste, norte y sur de la una a la otra mar con todas las yslas questan en la dicha costa, exceptuales las que están encomendadas y tiene a su cargo el factor Joán de Ampíes».

La Capitulación de 27 de marzo de 1528 autorizó a Enrique Ehinger y Gerónimo Sayler, por sí mismos, «o en su defecto, quien quiera que fuese de ellos, Ambrosio de Alfinger y Jorge Eynguer, hermanos de Enrique, para descubrir, conquistar y poblar» las tierras de lo que luego sería la Provincia de Venezuela. El nombre era el mismo Ehinger, Eynguer, El Einger o El Ynger, Talfinger, Dalfinger, De Alfinger o en fin, Alfinger; y eran tres hermanos: Enrique, Ambrosio y Jorge.

Enrique Ehinger y Gerónimo Sailer eran factores de los Welser o «Belsares» en Santo Domingo, y antes habían obtenido una Capitulación (12-2-1528) para importar esclavos negros en dicha isla. Por ello se ha discutido si la Capitulación de 27 de marzo de 1528 de la

Gobernación de Venezuela se hizo por sí o desde el principio por cuenta de los Welser. Estos eran, como se ha dicho, junto con los Fugger, grandes banqueros y comerciantes alemanes, financistas de Carlos V.

En la Capitulación dada a Alfinger y Sailer de 1528, en el texto que se lee en todas las recopilaciones y archivos conocidos, el número 19 de las mismas dice:

> «Y porque Nos, siendo ynformados de los males y deshordenes que en descubrimientos y poblaciones nuevas se han hecho y hazen, y para que nos con buena conciencia podamos dar licencia para lo poder hacer, para rremedio de lo cual con acuerdo de los del nuestro Consejo y Consulta nuestra esté hordenada y despachada una provisión general de capítulos, sobre lo que los abeis de guardar en la dicha poblacion y descubrimiento. La cual aqui mandamos encorporar, su tenor de la qual es este que se signe, que va en todas las capitulaciones adelante».

Sin embargo, el texto de la Provisión General para población y descubrimiento que se ordena copiar en el Nº 19 de esta Capitulación, no aparece en ninguna versión conocida y publicada de la Capitulación, por lo que habría podido ser la Instrucción General de 1521 para los que iban a descubrir en Tierra Firme, y que contenía normas relativas al poblamiento. En todo caso, del solo texto conocido de la Capitulación no se podría determinar con certeza cuál es el texto faltante.

Lo mismo sucede si se analizan las Capitulaciones anteriores, como las otorgadas en 1526 a Juan de Ampíes para ir a poblar y pacificar las islas de Curaçao, Aruba y Bonaire, y la otorgada también, en 1526 a Pánfilo de Narváez para ir a conquistar desde el río de Las Palmas hasta Florida, en las cuales aparece el mismo texto del Nº 19 de la Capitulación de Alfinger y Sailer, pero igualmente sin la trascripción de texto alguno.

Fue en realidad en el texto de la Capitulación otorgada en 1526, en Granada, a Francisco de Montejo para ir a descubrir, conquistar y poblar Yucatán y Cozumel, donde luego de un texto (N° 22) exacto al del párrafo 19 citado de la Capitulación de Alfinger y Sailer, se transcribió el texto de las llamadas *Ordenanzas de Descubrimiento* dadas por

Carlos V, el 17 de noviembre de 1526, relativas, en realidad, a la protección y cuidado de los indios, a la formulación del requerimiento y a la propagación de la Fe Católica. Se presume por tanto que este fue el texto reproducido en las otras Capitulaciones.

Los beneficiarios de la Capitulación delegaron en Ambrosio Ehinger o Alfinger el título de gobernador de la Provincia, para lo cual fue nombrado oficialmente el 23 de octubre de 1529. El 3 de diciembre de 1529, cuando ya había tomado posesión del gobierno de la Provincia, la regenta doña Juana le recomendó anunciar su nombramiento a Ampíes, quien acababa de ser designado adelantado del pueblo de Santa Ana de Coro. Con el nombramiento de Alfinger, así, Ampíes fue desalojado de la Provincia, por lo que en 1529, cuando Ambrosio Alfinger desembarcó en la costa, Ampíes le entregó la población.

En esta forma, Ambrosio Alfinger inicialmente fue representante de Enrique, su hermano, y de Gerónimo Sayler, quienes en 1530 solicitaron a Carlos V la cesión de sus derechos derivados de la Capitulación, a Antonio y Bartolomé Welser, lo que se materializó por Ordenanza de 15 de febrero de 1531.

La Capitulación había sido otorgada para «descubrir y conquistar y poblar las dichas tierras» (del cabo de la Vela y Venezuela),

> «...y hacer en las dichas tierras dos pueblos o más los que a vosotros pareciere y en los lugares que bieredes que conbiene y que para una de las dichas poblaciones lleveis a lo menos trescientos hombres, y hagais en la dicha tierra tres fortalezas».

La obligación era «hacer los dichos dos pueblos dentro de dos años después de llegados». Esta obligación, en todo caso, era única, pues en las Capitulaciones anteriores a otros adelantados, no se estableció nada similar en magnitud.

Como se dijo, Alfinger, al llegar a su Gobernación, arribó a un sitio con una población ya existente, establecida desde tiempo atrás en esas tierras y fundada, aun cuando en forma precaria y con indígenas asentados, cuyo cacique era Manaure. Coro fue, así, un pueblo que al recibir al gobernador, se convirtió en el asiento permanente de la Gobernación, correspondiendo al gobernador disponer su traza-

do regular y su edificación, dotarla de Cabildo, repartir los solares y emprender la construcción de la iglesia, la cárcel y la horca.

En realidad, Coro fue la segunda ciudad en Venezuela que se trazó con cierta regularidad, luego de Nueva Cádiz, precisamente al mismo tiempo en que la explotación de las perlas en ésta estaba en su apogeo. La traza urbana es casi reticular, con la plaza en el centro pero con la iglesia dentro de la misma, aislada, conforme al mismo modelo seguido en Margarita, típico de las ciudades medioevales. La catedral, incluso en su disposición interior, sigue el modelo de la de La Asunción.

Las instrucciones de poblamiento y de la forma de las ciudades, comenzaron a penetrar en Venezuela con posterioridad al inicio de la conquista de Tierra Firme, con los Welsares. Dejando a salvo los asentamientos de la isla de Margarita, Nueva Cádiz y Coro, con posterioridad y comenzando por la segunda ciudad fundada en la Provincia, El Tocuyo, la forma reticular, que mandó establecer la Corona en las provincias americanas, comenzó a encontrar asiento.

La ciudad de Coro, como primer asiento urbano de la Provincia, fungió como su capital durante casi 15 años, período durante el cual, Alfinger realizó expediciones hacia el occidente, donde estableció una ranchería en Maracaibo, la cual despoblaría Nicolás Federmann, en 1535, de paso por Maracaibo. Trasladó el vecindario al cabo de la Vela, que era el límite de la Gobernación, donde estableció otra ranchería, habiendo sido el primero en probar fortuna en ese sitio con la pesca de perlas. Fundaría allí, el 5 de agosto de 1536, a la población de Nuestra Señora de las Nieves, la cual en 1538, a pesar de lo inhóspito del lugar, se consolidaría como pueblo con los vecinos emigrados de Cubagua, con el nombre de Nuestra Señora de los Remedios. La ciudad del Cabo de la Vela sucedió así a Cubagua en la pesquería de perlas y en la continuidad de la ciudad, la cual materialmente se trasladó allí con sus autoridades. El pueblo fue cambiado luego de sitio, hacia occidente, llamándose entonces Río del Hacha. En esa forma, dicha población pasó de la jurisdicción de Cubagua en Venezuela a la de la Provincia de Santa Marta.

Los Welser habían enviado a Nicolás Federmann a Tierra Firme aun antes de recibir la cesión de la Gobernación para que sustituyera a Bartolomé Sayler como lugarteniente de Alfinger. Federmann, así, ya

estaba en Coro al regreso de Ambrosio Alfinger de su primera expedición al oeste, quien enfermo, se embarcaría para *La Española.*

Al quedar Federmann al frente de la Gobernación de la Provincia, pronto salió hacia el sur, en expedición en busca del mar del Sur, donde esperaba encontrar grandes riquezas (oro) y un camino corto hacia la isla de las Especerías. Recorrería, entre 1530 y 1531, lo que hoy es el centro occidente de Venezuela, en torno a los sitios de Acarigua y Barquisimeto, franqueando por primera vez la cadena montañosa que separa la costa del mar Caribe de los llanos venezolanos.

A comienzos de 1531, una vez curado, y confirmados sus títulos de gobernador de Venezuela por la Corona, Alfinger regresó a Tierra Firme, haciendo preso a Federmann, quien se vería obligado a partir hacia Europa, vía Santo Domingo, el 9 de diciembre de 1531, llegando a Hamburgo el 31 de agosto de 1532. Allí escribió su *Bella y agradable narración del primer viaje de Nicolás Federmann el joven, de Ulm, a las Indias de la Mar Océana y de todo lo que le ocurrió en ese viaje hasta su regreso a España, escrita en forma breve y divertida de leer*, publicada inicialmente en alemán, en 1577, por su hermano. En ella, relató su primera expedición en las tierras de la Provincia de Venezuela entre 1532 y 1533.

En ese mismo año de 1532, Alfinger comenzó su segunda expedición hacia el oeste, pasó por el sitio de la ranchería de Maracaibo y recorrió lo que hoy es la frontera entre Venezuela y Colombia, por el Valle de Upar hacia el sur. Murió en 1532 o 1533, en el lugar que se conoce como Miser Ambrosio, situado entre las ciudades de Pamplona y Cúcuta, cerca de Chinácota, herido por una flecha envenenada, luego de haber realizado durante esa expedición todos los desmanes imaginables contra los indios. El resto de la expedición llegaría por el río Catatumbo al lago de Maracaibo y, después de dos años, regresaría a Coro en noviembre de 1533.

Durante los primeros cinco años de la Gobernación de Venezuela, por tanto, con expediciones descubridoras hacia el oeste y el sur de Coro, ninguna población fue establecida por los conquistadores. Por ello, en esos primeros años se perdería, para la Provincia de Venezuela, buena parte de lo que luego sería el territorio del Nuevo Reyno de Granada.

B. La participación de Federmann en la fundación de Santa Fe de Bogotá

El 19 de julio de 1534, los Welser obtuvieron del Emperador el nombramiento de Nicolás Federmann para suceder a Alfinger como gobernador de la Provincia. Sin embargo, la protesta de los colonos por el nombramiento y el sometimiento a juicio de residencia a Federmann, por su gestión anterior, llevaría a su sustitución, el mismo año 1534, por Jorge Hohermuth, llamado Jorge de Spira.

Sin embargo, Spira y Federmann, a pesar de que se encontraban en Coro en 1535, ambos con títulos encontrados, pudieron resolver sus pretensiones repartiéndose entre ellos las áreas y fuerzas de la Provincia: Spira iría al sur y Federmann al oeste, hacia lo que luego sería el Nuevo Reyno de Granada.

Spira emprendió expedición al sur, el 12 de mayo de 1535, por las regiones de los actuales Estados Lara y Portuguesa, y recorrería el piedemonte de las Sierras Nevadas, las que siempre tuvo a su derecha, por los llanos de Barinas y Apure, atravesando el río Guanare y el río Arauca. Pasó el río Ariari, afluente del Guaviare y descubrió el río Papamene, que era el Orinoco. Allí supieron del país maravilloso que existía al otro lado de la montaña, al oeste, con palacios de oro. La muerte del guía de la expedición, sin embargo, provocó el regreso de la misma a Coro, el 27 de mayo de 1538, es decir, tres años y quince días después de su partida.

Por su parte, Federmann se había dirigido de nuevo al occidente, pues había recibido de la expedición de Alfinger las noticias del importante país que existía remontando el gran río Magdalena. Al llegar de nuevo al cabo de la Vela, allí tuvo conocimiento de los planes de la expedición comandada por Gonzalo Jiménez de Quesada, enviado por el gobernador de Santa Marta, Pedro Fernández de Lugo, con el mismo fin de descubrir el importante país que existía al sur, el de los indios muiscas.

Federmann intentó poblar el interior de la península de la Guajira, lo cual no pudo hacer; se dirigió hacia el Valle de Upar y cuando iba penetrando con ánimo de continuar hacia el Magdalena se encontró con la oposición del gobernador de Santa Marta, quien, incluso, había instruido al licenciado Gonzalo Jiménez de Quesada de hacerlo preso.

Regresó hacia Maracaibo y de allí envió a sus huestes hacia Carora, mientras iba a Coro con la esperanza de encontrar su designación

como gobernador. No recibió nada y al tener noticias de la llegada del juez de residencia Nicolás Navarro, partió de la ciudad el 14 de diciembre de 1536 hacia Carora. Dirigiéndose al sur, Federmann continuó por la vertiente oriental de las Sierras Nevadas sin respetar el compromiso con Spira, llegando hasta el río Apure en abril de 1538, y luego hasta el río Meta para tratar de llegar antes que Quesada hasta el país de los muiscas. Al arribar al río Meta, viró hacia el suroeste y decidió atravesar la cordillera hacia la otra banda de la Sierra que quedaba sobre su mano derecha hacia el poniente, llegando a la sabana de Bogotá. Federmann había trepado hasta caballos por la cordillera, por las ásperas cimas de Pascote, saliendo al páramo Sumapaz y descendiendo después a Pasca, que está en el valle de Fusagasugá; por donde ni antes ni después alguien lo hubiere o haya hecho en igual forma.

Al llegar a la Sabana, supo que desde hacia varios días la tierra estaba ocupada por cristianos venidos de otras regiones: los primeros, las gentes de Gonzalo Jiménez de Quesada, quienes habían llegado allí desde Santa Marta remontando el río Magdalena; y las otras, de Sebastián de Belalcázar, lugarteniente de Pizarro y fundador de Quito, quienes habían llegado desde el sur, por el río Cauca, donde ya había fundado la ciudad de Cali.

Federmann, por tanto, había llegado de último y por las vestimentas de las tres huestes, dicen las crónicas que se podía determinar la calidad y penurias de las expediciones y de los expedicionarios: los venidos de Santa Marta llevaban trajes de telas de algodón tejidas por los indios; los peruanos, más ricos, traían vestimentas de seda, adornados con plumas; los de Federmann, en cambio, venían cubiertos de pieles de osos, leopardos, tigres y venados, después de haber corrido las más crueles aventuras. En todo caso, introdujeron las gallinas a la Sabana; así como Belalcázar, los cerdos.

Los tres campamentos estaban en la Sabana, establecidos en triángulo, pero en lugar de pelearse físicamente, decidieron someter la disputa al Emperador para la determinación de a quién correspondía el territorio descubierto. Así fue como, en 1539, se fundó Santa Fe de Bogotá, en sustitución de la Nueva Ciudad de Granada que había fundado Jiménez de Quesada el 6 de agosto de 1538, pero esta vez con la participación de las huestes de los tres conquistadores, particularmente de Jiménez de Quesada y Federmann, quienes habían llegado a un arreglo previo.

Los tres conquistadores viajaron a España a dilucidar sus derechos y, luego de un largo proceso, Quesada ganaría la causa, habiendo sido nombrado gobernador del Nuevo Reyno de Granada por Real Cédula de 17 de julio de 1549. Años antes, por su parte, el 30 de mayo de 1540, Belalcázar obtendría la Capitulación de la Provincia de Popayán. En cuanto a Federmann, falleció en 1542, en Valladolid, durante el pleito y en medio de otros pleitos que tuvo con los mismos Welser. En contraste con lo que se dijo de otros conquistadores alemanes, Federmann junto con Spira, fue uno de los pocos descubridores cuya memoria pasó a la posteridad libre de mancha en cuanto a crueldad y trato de los indios.

En todo caso, las quejas contra los Welser en la administración de la Provincia llevaron al Consejo de Indias, a través de la Audiencia de Santo Domingo, a entablarles juicio de residencia, lo que como se dijo, se inició con el envío del juez Nicolás Navarro, en 1538, al momento de llegar Spira a Coro de regreso de su expedición hacia el sur, por el piedemonte de las Sierras Nevadas hasta el río Guaviare. El juicio concluyó ese mismo año, habiendo resultado condenados no sólo Spira sino Federmann, quien para entonces ya estaba en Europa, y Ambrosio Alfinger, ya muerto; es decir, todos los que habían sido durante los diez años precedentes, beneficiarios de la Capitulación de 1528.

2. Las desventuras de los Welser y la ciudad de El Tocuyo

Para ese entonces y desde 1534, Rodrigo de Bastidas había sido designado como primer obispo de la Provincia, quien era el segundo obispo designado en Tierra Firme (el primero había sido Juan de Quevedo, en 1513, de la Catedral de Nuestra Señora del Antigua, en el Darien). Era hijo del conquistador Rodrigo de Bastidas, quien había sido gobernador de la Provincia de Santa Marta conforme a la Capitulación que se le había otorgado el 6 de noviembre de 1524.

En 1534, el obispo Bastidas ya había sido designado gobernador interino; y en 1540, luego de la muerte de Spira por fiebre palúdica y antes de que Navarro fuese obligado a abandonar la Provincia por orden del Cabildo de Coro, Bastidas asumió de nuevo, interinamente, la Gobernación de la Provincia. Como tal, abogó por el nombramiento como gobernador del que había sido lugarteniente de Spira,

Felipe de Hutten; a quien se designó en 1541, nombrándosele como lugarteniente, a Bartolomé Welser.

En 1541, los recién nombrados emprendieron una nueva expedición hacia el sur, también en búsqueda del mar del Sur, que era el límite meridional de la Provincia. En esta expedición, la cual se prolongó por un larguísimo período de más de cinco años, Hutten bordeó las Sierras Nevadas por los llanos, llegando a la selva amazónica y al propio río Marañón, en territorio de los Omaguas, que era la puerta de entrada al imperio Inca y al futuro Virreinato del Perú.

En 1544, en Coro se había reabierto el juicio de residencia iniciado por Navarro y esta vez, el juez Frías, en 1545, terminó condenando a los Welser *in contumaciam*, sin que nadie se hubiese presentado al proceso. Por ello, la Audiencia de Santo Domingo nombraría como administrador interino, hasta el regreso de Von Hutten, a Juan de Carvajal.

El poblamiento español durante la gobernación de los Welsar había sido totalmente precario, por lo que hasta ese momento sólo se habían establecido algunos núcleos de población, la gran mayoría de pueblos de indios caquetillos, como Puerto de la Vela (1528), la actual Vela de Coro; Miraca (1529); Guacurebo (1530); Moruy (1539); Santa Ana (1539) y Acurigua. En muchos de esos pueblos se siguió el modelo de Coro y Margarita, de construir la iglesia en forma aislada, como en Pueblo Cumarebo (1539).

En el mismo año 1544, Juan de Carvajal armaría expedición hacia Maracaibo y luego hacia el sur llegando al río Tocuyo. Luego de 17 años de haber sido otorgada la Capitulación de la Provincia de Venezuela en 1528, Carvajal procedería a la fundación formal de la segunda ciudad de la Provincia después de Coro, hecho que ocurrió el 7 de diciembre de 1545 con la fundación de Nuestra Señora de la Pura y Limpia Concepción de El Tocuyo, con lo que se inició realmente el poblamiento español tierra adentro en la Provincia. A ese sitio, al año siguiente, se trasladaría la capital de la Provincia, constituyéndose así en el centro político y económico de la misma hasta 1577, cuando la capital se trasladó a Caracas. La ciudad tenía una forma casi reticular e, igualmente, con la iglesia ubicada en la plaza, aislada. Como se dijo, fue la primera ciudad hecha por españoles en el suelo venezolano, la cual, sin embargo, sería destruida casi totalmente cuatro siglos después, por un

terremoto en 1950. Desde ella partirían todas las empresas pobladoras posteriores hacia la costa, como la de Borburata; hacia el occidente, como las de Trujillo y Maracaibo; y hacia el centro, como las de Barquisimeto, Carora, Valencia y Caracas.

Como se dijo, Juan de Carvajal había sido nombrado el año 1545 como gobernador y capitán general de la Provincia de Venezuela, y con tal título fue que fundó la ciudad de El Tocuyo. Enfrentó a los Welser y decapitó a Hutten y a Bartolomé Welser en 1545, cuando regresaban de su larga y desventurada expedición. Carvajal los habría hecho prisioneros, los obligaría a reconocerlo como gobernador de la Provincia y luego los asesinaría a traición.

En ese mismo año, Juan Pérez de Tolosa sería entonces designado como gobernador y Capitán General de la Provincia, con el encargo de castigar al asesino. Arrestó a Carvajal en 1546, quien luego de haber sido atado a la cola de un caballo y arrastrado por el polvo, fue colgado en la rama de un árbol el 17 de septiembre de 1546. En la hueste de Pérez de Tolosa ya estaba Diego de Losada, el futuro fundador de Caracas. La condena de Carvajal por homicidio había sido a que:

> «Sea sacado de la cárcel pública donde está, atado a la cola de un caballo; y por la plaza de este asiento sea arrastrado hasta la picota y horca; y allí sea colgado del pescuezo con una soga de esparto o de cañamo, de manera que muera de muerte natural. Y ninguno de allí sea osado de le quitar, sin licencia de mi, el dicho gobernador».

Pérez de Tolosa, en todo caso, siguió la obra de Carvajal y ratificó las encomiendas y repartimientos de El Tocuyo, nombrando como teniente general a Juan de Villegas. Despachó a su hermano Alonso Pérez de Tolosa y a Diego de Losada, a descubrir hacia las Sierras Nevadas, quienes fueron por los llanos hasta el río Apure, río que remontaron. Sucesivamente, remontaron también los ríos Uribante y Torbes, hasta llegar al valle que denominaron de las Auyamas, donde años más tarde Juan de Maldonado, desde la Provincia de Pamplona, fundaría la villa de San Cristóbal (1561). De allí siguieron por las Lomas del Viento, el pueblo de los indios Capachos y fueron a dar al valle de Cúcuta. Desde allí marcharon al río Zulia, el cual recorrieron aguas arriba y de

regreso, aguas abajo, llegaron a la Culata del lago de Maracaibo por donde regresaron a El Tocuyo.

Diego de Losada seguiría recorriendo las tierras de Venezuela antes de que fundara Caracas en 1567. Así, en 1543, ya que conocía las costas de Oriente, pues había sido parte de la hueste de Sedeño, acompañó al Teniente de Gobernador Juan de Villegas en la expedición hacia las costas de Maracapaná y Cumaná a fin de deslindar, con las autoridades de Nueva Cádiz de Cubagua, los límites de las Gobernaciones. Llegaron hasta el río Neverí, regresando a Coro luego de haber firmado el deslinde.

Después de la fundación de la ciudad de El Tocuyo, además, en lo que es el Estado Falcón, se establecieron los pueblos de indios de Capatárida (1552); Tocuyo de la Costa (1571); San Miguel (1598); Zazárida (1598); Capadare (1623); Mitare (1623); Taratara (1644); Borojó (1660); Jacura (1660); Agua Clara (1685); Pedregal (1685); La Pastora (1693); y Tupure (1699). En la más amplia jurisdicción de la ciudad de Tocuyo, se fundaron los pueblos de indios de San Antonio de Padua de Humocaro Alto (1596), Nuestra Señora del Rosario de Humocaro Bajo (1620), San Felipe de los Barbacoas (1610), Señora Santa Ana de Sanare, Santa Cruz de Guárico (1609), San Miguel de Cubiro (1609) y Nuestra Señora de Altagracia de Quíbor (1620). También en lo que es el actual Estado Lara, se fundaron los pueblos de indios y de misiones de Río Claro (1615); Siquisique (1617); San Miguel (1617); Río Tocuyo (1617); Areque (1617); San Francisco (1619); Curarigua (1619); San Juan Bautista de Duaca (1621); Yay (1625) y Nuestra Señora de Guadalupe de Bobare (1672).

En 1547, Juan de Villegas descubriría la laguna de Tacarigua o lago de Valencia y en la costa del mar Caribe daría inicio a la fundación de Nuestra Señora de la Concepción del Puerto de Borburata. Allí se enteraría de la muerte del gobernador Pérez de Tolosa y de su designación por aquél para sucederle en el mando, lo que el mismo año sería confirmado a instancias de los Welser, por la Audiencia de Santo Domingo.

Para concluir con el poblamiento del puerto de Borburata, el 19 de noviembre de 1549, Juan de Villegas daría Instrucciones a Pedro Álvarez (Perálvarez) «para la fundación de Borburata», las que han sido consideradas como las Instrucciones de poblamiento más antiguas que se

conocen dadas en la Provincia de Venezuela. En las mismas se le instruía, entre otros aspectos, sobre cómo poblar la ciudad, indicándosele:

> «Luego, como llegares a la Laguna de Tacarigua, recogereis todos los mantenimientos de maíz y cazabe que pudieres haber a contento de los naturales y hecho esto iréis a la costa de la mar, al dicho Puerto de Borburata, donde yo tomé posesión y señalé la dicha ciudad y dejando donde la ciudad se ha de situar, en la parte que mejor os pareciere, hareís asiento y casas, hasta tanto que yo vaya, Dios mediante, a hacer trazar la dicha ciudad y calles, donde se dará a cada uno de sus solares y asiento, por la orden que Su Majestad tiene mandado por sus Reales Provisiones».

Por tanto, es evidente que ya para esa fecha eran conocidas las Instrucciones Reales de poblamiento, particularmente, la Instrucción General de 1521.

La población actual de Borburata, en todo caso, nada tiene que ver con la población original, la cual estaba ubicada cerca de la actual ciudad de Puerto Cabello, el cual funcionaría como puerto desde 1560 en una rada natural.

3. El poblamiento en tierras de los Jirajaras

Villegas siguió su afán poblador como instrumento para la toma de posesión de la tierra para la Gobernación que comandaba como sucesor de Pérez de Tolosa. Por ello envió al capitán Damián de Barrio hacia las tierras al oriente de El Tocuyo, quien, en 1551, descubriría las primeras minas que se encontraron en esa parte del Nuevo Mundo: La Mina Real de San Felipe de Buria, cerca de la cual fundaría la Villa Rica o el Real de Minas, la cual luego de varios traslados daría origen a la ciudad de Nueva Jerez a orillas del río del Nirgua, y la cual, finalmente en 1628, originaría la ciudad de Nuestra Señora del Prado de Talavera, la actual Nirgua, con una traza urbana casi cuadricular.

Al año siguiente del descubrimiento de las minas, en 1552, Villegas fundaría en el valle del río Buria la ciudad de Nueva Segovia de Buria, la cual, en 1563, se trasladaría al valle de Barquisimeto, cerca de la ribera

del río Turbio, adquiriendo, además del nombre de la ciudad natal del fundador, el de Barquisimeto. En esa fundación había estado con Villegas, Diego de Losada, quien sería designado alcalde de la nueva ciudad y luego sería el fundador de Caracas. Allí también estaba como fundador, Diego García de Paredes, quien luego fundaría, en 1558, la ciudad de Trujillo. Allí también estaba Alonso Andrea de Ledesma, quien después participaría en la fundación de Trujillo y de Caracas, así como de muchos pueblos en los alrededores de esta última ciudad. El mismo año 1552, en la zona se fundarían los pueblos de Boruare y San Pedro.

La traza urbana de Barquisimeto fue y es de carácter reticular, teniendo una forma muy próxima a la cuadricular. La iglesia está ubicada al sur de la plaza, a pesar de que en el plano de 1579 aparecía ubicada dentro de la plaza, y en su parte este. En todo caso, Barquisimeto es la ciudad venezolana que posee el mayor número de manzanas, casi cuadriculares, con crecimiento, por tanto, ordenado. Allí murió el tirano Lope de Aguirre en 1561, vencido por Diego García de Paredes, maestre de campo del Ejército Real. En la jurisdicción de la ciudad de Barquisimeto se establecieron tres misiones capuchinas que fueron: Nuestra Señora de Guadalupe de Bobare (1731), San Felipe de Buria (1722) y Santa Inés de Cerro Negro (1757).

En 1556, y durante el gobierno de Arias de Villasinda, sería cuando el Consejo de Indias declararía a los Welser privados de sus derechos sobre Venezuela, y haría reingresar a la Provincia bajo la autoridad directa de la Corona. En todo caso, en algo menos de 10 años, los confines de la zona centro-occidental de la Provincia ya se habían definido por diversas fundaciones de ciudades a través de las cuales se comenzó a formar territorialmente, no sin dificultades, como la derivada de la oposición de los indios jirajara. Recuérdese, por otra parte, que la primera rebelión de esclavos en Venezuela ocurrió precisamente en las Minas de Buria, para cuya explotación se habían importado 100 esclavos negros, conforme lo autorizaban las Leyes Nuevas, dada la prohibición de utilizar a los indios en esos trabajos.

En efecto, en 1553, los esclavos, ayudados precisamente por los indios, se alzaron bajo la jefatura de un esclavo de nombre Miguel, originario de Puerto Rico, arrasaron con la guarnición y el asentamiento y huyeron a los cerros cercanos, donde se dice que establecieron un

«reino», con el Negro Miguel como rey, su mujer Quiemar como reina y el hijo de ambos como heredero. Dicho reino, incluso, declaró la guerra a Barquisimeto. Quien logró aplastar la rebelión fue Diego de Losada, el futuro fundador de Caracas, dispersando a los negros hacia las cabeceras de los ríos Aroa y Yaracuy y originando las cimarroneras que tanto marcaron la historia de Venezuela en los siglos posteriores.

El asentamiento poblacional de esas tierras, en todo caso, a partir del siglo XVII, se hizo a la sombra del cacao, que fue el primer fruto americano que se cultivó en la Provincia fomentado, particularmente, por los mercaderes holandeses establecidos en Curazao. Este producto llegaba a la Península de sus manos, así como de traficantes de otras naciones europeas. Los españoles de la Provincia estaban muy ocupados en la búsqueda de oro; y los de la Península, en el comercio de oro y plata con las colonias ricas en las que existían. Las Provincias de Venezuela no eran, precisamente, de ésas; al contrario, eran paupérrimas y no figuraban para nada en el sistema mercantil del Nuevo Mundo. A pesar de ello, sin embargo, las autoridades españolas mantenían el monopolio del comercio de las Provincias con la metrópolis y la prohibición del comercio extranjero e interprovincial, orden que, como era costumbre, se acataba pero no necesariamente se cumplía, pues el contrabando hacía su parte.

El cacao, así, circuló por dos vías: hacia Veracruz por armadores criollos, desde donde en parte se enviaba a la Península; y hacia Europa, de contrabando, que de esa zona partía de Tucacas. Era la respuesta obligada de los productores a las limitaciones al comercio, lo que originó un claro rechazo a la autoridad colonial de parte de los habitantes de esas provincias, muchas veces con el apoyo de los propios Cabildos.

En el Valle de las Damas, como se conocía la zona del Yaracuy, el cacao también sería el producto de mayor importancia, que se cultivaba particularmente en los sitios de Buraure; la Vega del Yaracuy; Yuribí; San José de Chivacoa; San Jerónimo de Cocorote y Los Cerritos de Cocorote. Fue en este último sitio de hacienda, en las inmediaciones del pueblo de doctrina llamado San Jerónimo de Cocorote, donde desde 1690 se había ido formando un núcleo de habitantes, asentamiento al cual se oponía tenazmente el Cabildo de Barquisimeto. Le cercenaba jurisdicción, por lo que el Cabildo barquisimetano emitió órdenes de destrucción del poblado, con respuestas sucesivas de reconstrucción por parte de sus vecinos.

La tenacidad de los cerritenses pudo más que la oposición del Cabildo de Barquisimeto hasta lograr, el 7 de marzo de 1725, la fundación de un pueblo, el cual fue elevado a la condición de ciudad por Real Cédula de Felipe V de 6 de noviembre de 1729. El Ayuntamiento de la ciudad fue el que adoptó, para su denominación, el nombre de San Felipe el 1 de mayo de 1731, en reconocimiento del monarca y del santo de la fecha, agregándole el calificativo de El Fuerte. La traza urbana de la ciudad presenta una cuadrícula casi perfecta.

Sin embargo, en lo que es el actual Estado Yaracuy y con anterioridad a la fundación de San Felipe, se habían fundado los pueblos de indios de Aroa (1579); Cuora (1619); San Jerónimo de Cocorote (1620); Urariche (1620); Yaritagua (1663); y Chivacoa (1687), todos los cuales presentan una traza regular, casi cuadricular, en su centro histórico.

Con anterioridad, bajo el mandato de Diego de Montes, teniente general del gobernador Diego de Mazariego, Juan de Salamanca había fundado, el 19 de junio de 1572, la ciudad del San Juan Bautista de Portillo de Carora ubicada entre Coro y El Tocuyo. El primer asiento de la ciudad, con el nombre de Nuestra Señora de la Madre de Dios, había sido establecido por Juan del Thejo en 1569, a la muerte del gobernador Ponce de León, durante la gobernación interina de Francisco Hernández de Chávez, pero fue mudada en 1571 por Pedro de Maldonado al sitio que hoy ocupa, siendo gobernador de la Provincia Diego de Mazariego, quien como se dijo, antes había sido el conquistador de Chiapas. Luego, como también se dijo, la ciudad fue repoblada por Juan de Salamanca en 1572 junto al río Morere. La traza de la ciudad de Carora es reticular, con la iglesia catedral que se edificó conforme al modelo de la de Coro, situada al este de la plaza mayor.

En la jurisdicción de la ciudad de Carora, además, se establecieron como pueblos de indios los de Siquisique, San Miguel, Areque y Río del Tocuyo.

4. El poblamiento en la zona de la laguna de Tacarigua y los valles de Aragua

Al fallecer Juan de Villegas, en 1553, lo sucedió en la Gobernación de la Provincia Alonso Arias de Villasinda, quien, en 1555, man-

dó a fundar una ciudad inmediata a la Laguna de Tacarigua, actual lago de Valencia, donde estaba el hato de Vicente Díaz, fundándose la Nueva Valencia del Rey, a orillas del río Cabriales. Valencia fue la primera ciudad en Tierra Firme que se estableció con una cuadrícula perfecta y en la cual se aplicó el concepto de plaza mayor libre, ubicándose la iglesia en la cuadra situada al este de la misma. La ciudad fue saqueada en 1561 por el Tirano Aguirre y en 1676 por corsarios franceses.

Cerca de Valencia se fundaron los pueblos de indios de San Agustín de Guacara, Mariara, San Diego (1657) y los Guayos. Antes, además, se habían fundado los pueblos de Chirgua (1549) y Naguanagua (1551). Posteriormente, se fundaron los pueblos de Goaigoaza (1635); El Cambur (1680) y Morón (1687).

Por otra parte, el puerto más importante que se estableció en la costa fue Puerto Cabello, en 1589, cuando también se consolidaría el puerto de La Guaira. La plaza del Puerto Cabello, que tiene como traza urbana una retícula, en todo caso, está abierta al mar, con la catedral situada al este.

Desde los valles de Aragua fue desde donde Diego de Losada penetró hacia el valle de los Caracas, después de pasar por el sitio de Maracay, donde, desde 1697, ya se había establecido un poblado por Andrés Pérez de Almarza, pero donde solo sería en 1814 cuando se establecería la ciudad de Maracay, nombre que era el del cacique de los indios Aragua de esa zona. Su consolidación urbana posterior definió una forma reticular, con la plaza en el centro del poblado y la iglesia al este.

En los Valles de Aragua también se fundaron diversos pueblos de indios y de doctrina. El primero fue en el valle donde, entre otros, era encomendero Bernabé Loreto de Silva, el 18 de noviembre de 1620, y donde el padre Gabriel de Mendoza escogió el sitio para una iglesia, lo que constituyó el inicio del pueblo de doctrina de Nuestra Señora de Guadalupe de La Victoria. Esta ciudad tiene una traza reticular y presenta una plaza singular respecto de las otras de los pueblos de Venezuela, en cuanto a la convergencia de dos calles que dan al centro de la misma por los costados norte y sur. Cerca de La Victoria se estableció el pueblo de Nuestra Señora del Buen Consejo del Mamón (1772).

De La Victoria, el padre Mendoza pasó al valle de Turmero, en el sitio de la encomienda de Juan Martínez de Videla, donde estable-

ció, a orillas del río Turmero, el 27 de noviembre de 1620, el pueblo de doctrina de Nuestra Señora de la Consolación o Candelaria de Turmero, en el sitio donde Pedro Villacastín había establecido un poblado en 1603. Con posterioridad, Francisco de la Hoz y Berrío y Gonzalo de Angulo establecieron el pueblo de San Joseph de Cagua el 29 de noviembre de 1620, en el sitio de la encomienda de Garci-González de Silva, el cual seis años después se mudaría a orillas del río Aragua. El 30 de noviembre, el mismo padre Mendoza estableció el pueblo de doctrina de San Mateo, en el sitio de la encomienda de Tomás de Aguirre. Todos estos pueblos de los valles de Aragua conservan en su centro la forma urbana cuadricular.

Además, en el actual Estado Aragua se fundaron diversos pueblos de indios y de misión en los Llanos, entre los que se destacan San Francisco de Cara o Guanayén (1696), la Purísima Concepción de Camatagua (1693) y la Inmaculada Concepción de Nuestra Señora de Barbacoas. En el siglo XVIII, además, Juan de Bolívar y Villegas fundaría el pueblo de Villa de San Luis de Cura (1730), a la entrada de los llanos.

En la costa, luego dedicados a la explotación del cacao, se fundaron diversos pueblos de doctrina, como San Francisco de Paula de Choroní (1622) y los pueblos de Pura y Limpia Concepción de Cuyagua (1713), San Francisco del Valle de Cata (1672), Patanemo, Turiamo, San Esteban y Chuao (1671). También debe mencionarse a Ocumare de la Costa (1721), que presenta un trazado bien regular en su centro urbano.

5. El poblamiento hacia los Andes

Diego García de Paredes era oriundo de la ciudad extremeña de Trujillo, situada cerca de la sierra de Guadalupe, donde también habían nacido Francisco Pizarro, fundador de la Ciudad de los Reyes, la actual Lima (1535); sus hermanos Gonzalo, Hernando y Juan, quienes también participaron en la conquista del Perú; y Francisco de Orellana, descubridor del Amazonas (1542) desde el Ecuador, y cuyo curso siguió hasta llegar al océano Atlántico.

García de Paredes también había participado en la conquista del Perú, habiendo presenciado el martirio de Atahualpa en Cajamarca.

Luego de pasar a la Provincia de Venezuela cuando se produjeron las disensiones entre Almagro y Pizarro, fue nombrado para someter a los indios cuicas. Salió de El Tocuyo en 1557 y al año siguiente, en abril de 1558, fundaría la ciudad de Nueva Trujillo de Tierrafirme, en el sitio de Escuque, en la margen del río Boconó. Doce años después de varios traslados, en 1570, la ciudad encontraría asiento definitivo en el Valle de los Cedros, en una meseta elevada e inclinada bordeada por el río Castán y la quebrada los Cedros, con el nombre de Nuestra Señora de la Paz de Trujillo. El trazado urbano de Trujillo está guiado por dos calles que bajan por la meseta, ubicándose la plaza en la parte inferior. La forma de las manzanas es cuadricular.

En todo caso, en lo que es hoy el Estado Trujillo, antes de 1573, además de la ciudad de Trujillo, se fundarían los pueblos de indios de Burbusay (1549); Boconó (1551), por Damián del Barrio; Dulce Nombre de Jesús de Escuque (1557); San José de Tostós (1558); Valera (1560); San Roque de La Quebrada (1560); San Juan de Carache (1561) y Pampán (1566). Con posterioridad a las Ordenanzas de Poblamiento de 1573, además, se fundarían los pueblos de indios de Mirabel (1581); San Bernabé de Niquitao (1584); San Miguel (1597); Monay (1609); Apóstol San Pedro de Jajó (1611); Agua de Obispos (1619); La Puerta (1620); Campo Elías (1654); San Juan Bautista de Betijoque (1662); Bolivia (1669); Siquisay (1682); Santiago de Trujillo (1685) y La Mesa (1687). Fue Francisco de Hoz y Berrío, hermano del gobernador de Guayana, Fernando de Berrío, gobernador y capitán general de la Provincia de Venezuela entre 1616 y 1622, quien fundaría muchos de dichos pueblos de indios, reorganizando los asentamientos de la Provincia. Dictó las Ordenanzas en favor de los indios naturales de la región de Trujillo en 1621, en las cuales exhortaba a los naturales a congregarse y formar pueblos para mejor vivir.

6. El poblamiento de las tierras de los Caracas y las zonas circundantes

Luego de haber ejercido desde 1551 como gobernador y capitán general de la isla de Margarita, en 1558 el Mariscal Gutiérrez de la Peña Langayo fue designado gobernador y capitán general interino

de la Provincia de Venezuela. Fue dicho gobernador quien nombró a Francisco Fajardo, mestizo natural de Margarita, como primer conquistador y poblador de los indios Caracas, para gobernar y poblar desde Borburata hasta Maracapaná. Al Mariscal lo sucedió, en 1559, Pablo Collado como gobernador y capitán general de la Provincia, quien ratificó a Francisco Fajardo como teniente general para llevar a cabo el proyecto de conquista de los indios Caracas.

Ya para 1558, en el litoral central, Fajardo había fundado la Villa de Catia, la cual sería abandonada, y en 1560, la Villa de Collado, ésta última en honor del gobernador, y que luego fue refundada en 1567 por Diego de Losada como Nuestra Señora de Carballeda, en honor a la Virgen de Carballeda, patrona de su familia en Galicia. Fajardo fue designado alcalde mayor de la Villa del Collado y Juan Rodríguez Suárez, el mismo fundador de Mérida (1558), sería designado teniente de la provincia, quien en 1561 fundaría en el Hato San Francisco, de Fajardo, en el valle de Caracas, la Villa de San Francisco. Este pueblo fue, entonces, el primero que se estableció en el valle de Caracas, pero fue abandonado por Fajardo luego de la muerte de Rodríguez Suárez, en 1562, retirándose al Collado, el cual luego también sería abandonado por la presión de los indios. El mismo año de 1561 también se había fundado el pueblo de Valle de la Pascua (El Valle), en el suroeste del valle de los Caracas.

En 1566, Felipe II había nombrado como gobernador y capitán general de la Provincia a Pedro Ponce de León, a quien correspondió terminar con la conquista de los Caracas, con la ratificación del nombramiento de Diego de Losada para ello, efectuado por su antecesor, Alonso Bernáldez. Losada, quien era el hombre de mayor prestigio militar de la Provincia, salió de El Tocuyo a comienzos de 1567 con los 3 hijos del gobernador; pasó por Villa Rica, hoy Nirgua, por Valencia y por los valles de Aragua. Lo acompañaba, entre otros, Gabriel de Ávila, cuyo nombre selló el gigantesco cerro *Guaraira-repano* que está al norte de Caracas; Alonso Andrea de Ledesma, quien había participado en la fundación de El Tocuyo y Trujillo; Sebastián Díaz Alfaro, luego fundador de San Sebastián de los Reyes; Juan Fernández de León, fundador de Guanare; Francisco de Vides, después gobernador y capitán general de Nueva Andalucía; Cristóbal Gómez y Esteban Martín, de los fundadores de Nueva Segovia de Barquisimeto; y Juan

Cataño, Andrés Hernández y Andrés de San Juan, de los fundadores de El Tocuyo, Borburata y Trujillo.

Desde los valles de Aragua, Losada llegó al Valle del Miedo, donde comienza la serranía de Los Teques, país de Guaicaipuro y donde mucho después, en 1777 el obispo Martí, a orillas del río San Pedro, asentaría la población de Los Teques. Después de duros combates, entraría al valle de San Jorge (Las Adjuntas), pasó por Valle de la Pascua (El Valle) y entraría al valle de San Francisco, donde el 27 de julio de 1567 fundaría la ciudad de Santiago de León de Caracas, en honor al santo patrón de España y del gobernador Ponce de León.

En ese mismo año, la capital de la Provincia se trasladaría de Coro a Caracas; y en 1786, allí se establecería la última de las Audiencias creadas en América.

En 1569, a la muerte de Ponce de León, sería nombrado como gobernador y capitán general de la Provincia, Diego de Mazariegos, quien había fundado la ciudad de Chiapas y había sido gobernador y capitán general de Guatemala. A la muerte de Mazariegos, en 1576, sería designado como gobernador y capitán general de la Provincia, Juan de Pimentel, quien en 1578, levantó el muy conocido croquis de la planta de Caracas, reducido al cuadrado que limitan los ángulos de las esquinas hoy llamadas como de Cuartel Viejo, Abanico, Doctor Díaz y La Gorda, dividido en 25 manzanas dispuestas por la trama de cuatro calles en paralelas de norte a sur que, partiendo de las esquinas hoy denominadas de Altagracia, Mijares, Jesuitas y Maturín, llegaban hasta las hoy esquinas llamadas Mercaderes, Pajaritos, Camejo y Colón; y de otras cuatro calles dispuestas en paralelo de este a oeste que, partiendo de las esquinas hoy denominadas La Pelota, La Marrón, Doctor Paúl y El Chorro, llegaban a las hoy esquinas de Llaguno, Piñango, Muñoz y La Pedrera. La plaza mayor se situó en el centro de la trama urbana, con la catedral, edificada a comienzos del siglo XVII, ubicada al este de la plaza. Caracas es quizás la única de las ciudades latinoamericanas en la cual todas las esquinas de su vieja cuadrícula tienen nombre propio.

En el propio gran valle de Caracas, con posterioridad, hacia el sur, se consolidaría el pueblo de El Valle; en el extremo este del valle se fundarían muchos pueblos, como San José de Chacao en 1597; y por orden del gobernador de la Provincia Francisco de la Hoz y Berrío, se

establecieron pueblos que tuvieron su origen en encomiendas, como el pueblo de El Buen Jesús de Petare establecido el 17 de febrero de 1621 en el sitio de la Quebrada de la Vieja, donde ya había asentamientos desde 1567; y posteriormente y hacia el sureste, también como pueblos de encomienda, los pueblos de Baruta (1591), establecido por Alonso Andrea de Ledesma, y Turgua (1621). En cuanto al pueblo de Baruta, el 19 de agosto de 1620 se lo fundaría como pueblo de indios, con el nombre de San Francisco de Paula. Más hacia el este, en 1784, se establecería el pueblo de El Hatillo, al erigirse la Parroquia de Santa Rosalía de Palermo, en tierras que fueron donadas por Baltasar de León.

En el propio valle de Caracas y hacia su parte suroeste también se fundarían otros pueblos de encomiendas por el gobernador De la Hoz y Berrío, como La Vega (1621), Antímano (1621) y posteriormente, el pueblo de Macarao (1649). Cerca del valle de Caracas, pero hacia la costa central de la provincia, cerca de donde Fajardo había fundado el pueblo de Carballeda, con posterioridad el gobernador Osorio fundaría el puerto de La Guaira (1587), el cual desde entonces se convertiría en el puerto de la capital, y los pueblos de indios de Tarma (1591); Maiquetía (1614); Carayaca (1622); y San Francisco de Asís de Naiguatá (1622).

Para 1589, cuando el pueblo de Carballeda ya se había despoblado, el gobernador Diego de Osorio impulsó los esfuerzos por consolidar un pueblo en el puerto de la Guaira, en un lugar que ofrecía mejores condiciones de defensa y que ya servía de puerto para Caracas. Fue atacado por piratas y filibusteros, lo que provocó la construcción de múltiples defensas, entre las cuales se destacan el Castillo de San Carlos en la altura de Las Tunas, el cual se terminó en 1769; los fuertes del Príncipe o del Zamuro (El Vigía) y del Carmen o del Gavilán de fines del siglo XVII, y numerosos baluartes y baterías diseminados en los alrededores de la ciudad.

En cuanto a las fundaciones hacia las depresiones ubicadas al este del valle de Caracas, en lo que es el actual Estado Miranda, se establecieron los pueblos de Nuestra Señora de Copacabana de Guarenas (1578), Santa Cruz de Pacairigua de Guatire, Aragüita (1585), Nuestra Señora de Altagracia y del Señor San José de Curiepe (1698), Anunciación de Nuestra Señora del Valle de Santa Cruz de Caucagua y Chupaquire (1699); y hacia los valles del río Tuy, el 23 de enero de 1612, el pueblo de Señora Santa Lucía de Pariaguán, como pueblo de

encomienda, en las cabeceras del río Prepo, donde había asentamientos desde 1607 y que en 1700 sería trasladado a orillas del río Guaire; y los pueblos de Santa Rosa de Lima de Charallave (1619); Capaya (1687); Nuestra Señora del Rosario de Marín o Cúa (1690), fundada por el indio Cúe; y San Diego de Alcalá de la Sabana de Ocumare (del Tuy) (1693). En las zonas altas al sur de Caracas, se fundarían, además, los pueblos de San Diego de los Altos (1620) formado por el traslado de indios desde Santa Lucía por el cura doctrinero Tomás de León; y de Casupo (1621); Paracotos (1673) y San Antonio de los Altos (1683).

7. El poblamiento hacia los Llanos

En la fundación de Caracas, con Diego de Losada había participado Sebastián Díaz Alfaro. El gobernador Luis de Rojas, quien antes había sido gobernador de la Provincia de Yucatán, le encomendó la conquista y poblamiento de los quiriquires y los tomuzas. Fundó dos ciudades en sus tierras: San Juan de la Paz y San Sebastián de los Reyes, la primera situada a orillas del río Tuy, aguas abajo de la confluencia con el río Guaire; y la segunda el 6 de enero de 1585, a la entrada de los llanos, en una meseta entre los ríos Guárico y Caramacate. La primera desapareció y la segunda cambió de sitio en muchas ocasiones, encontrando la ubicación actual casi 100 años después, en 1676. Sebastián Díaz de Alfaro había sido alcalde de Caracas en 1591 y 1594.

En la jurisdicción de San Sebastián de los Reyes se establecieron las siguientes misiones capuchinas, de cuyo asentamiento resultaron diversos pueblos: San Fernando de Cachicamo (1753), Nuestra Señora de Altagracia de Iguana (1734), Nuestra Señora del Rosario de Altamira (1744), Purísima Concepción de Camatagua (1749) y Santo Tomás de Tucupido (1760). Más tardíamente, como se dijo, en 1730, Juan de Bolívar y Villegas fundaría el pueblo de Villa de San Luis de Cura, precisamente en la entrada de los llanos.

Entre los fundadores de San Sebastián estaba el capitán Juan García Carrasco, fundador, en 1599, hacia el este, del pueblo de San Juan de la Laguna de Urariche o de Uchire, en la desembocadura del río Unare.

Con posterioridad, hacia el sur, hacia los llanos, en lo que es el actual Estado Guárico, se fundaron los pueblos de indios y de misio-

nes de Nuestra Señora de Altagracia de Orituco (1585); San Juan de los Morros (1590); Parapara (1595); Valle de la Pascua (1621), fundada por Juan González Padrón; San Francisco de Asís de Tiznados (1624); Mamonal (1628); Manapire (1632); San Lorenzo de Chaguaramas (1653); Ortiz (1687); Lezania (1688) ; Santa Bárbara de Guarda Tinajas (1768), Humildad y Paciencia de Nuestro Señor Jesucristo de Camaguán (1689); El Sombrero; San Juan de Tiznados (1693); San Rafael de Orituco (1694), Santísima Trinidad (1723) y Nuestra Señora de los Ángeles (1695); éstas dos últimas en jurisdicción de la villa de Todos los Santos de Calabozo, fundada en 1657 por los capuchinos. Más al sur, en la ribera del río Orinoco se fundaría, en 1647, el pueblo de Triunfo de la Cruz de la Nueva Cantabria o Cabruta. Todos estos pueblos tienen una traza urbana reticular.

Hacia el oeste, además, en lo que es el actual Estado Cojedes, se fundaron, la mayoría por los misioneros capuchinos, los pueblos de Nuestro Señor Padre Santo San Francisco de Cojedes (1617); Choro (1617), Tirgua (1661); Tucuragua (1661); San Juan Bautista del Pao (1661); San Carlos de Austria (1677); Las Vegas (1678); Mapuey (1679); Tinaquillo (1680); El Baúl (1692) conocido también como San Miguel de la Voca de Tinaco con misión establecida en 1744, Santa Clara de Caramacate (1750), la Divina Pastora de Joval (1751) y Santa Cruz del Nogal (1764). Todos estos pueblos también tienen una traza urbana regular, siendo un ejemplo de traza cuadricular la del pueblo de Tinaco.

Por otra parte, en 1589, Diego de Osorio sería nombrado gobernador y capitán general de la Provincia de Venezuela, y fue quien dotó de ejidos a la ciudad de Caracas. Durante su gobierno, encomendó a Juan Fernández de León la misión de poblar la Provincia de Guanaguanare, de lo que resultó la fundación de la Ciudad del Espíritu Santo del Valle de San Juan de Guanaguanare, hoy Guanare, el 3 de noviembre de 1591. Cerca de la ciudad, el 8 de septiembre de 1652, la Virgen de Coromoto se le aparecería a un indio cospe, ubicándose allí el santuario de la que se declaró, en 1942, la patrona de Venezuela. La ciudad tiene una forma ortogonal casi perfecta, con la iglesia situada al este de la plaza.

Posteriormente, en lo que es el actual Estado Portuguesa, se fundarían los pueblos de Paraíso de Chabasquén (1620); Pueblo Viejo (1647); Tucupido (1652); San José de Guanare (1664) y Maraca (1680). La

villa de Nuestra Señora del Pilar de Zaragoza y Araure fue fundada por los misioneros capuchinos en 1692, en cuya jurisdicción estaban los pueblos de indios de Arcángel San Miguel de Acarigua (1615) (de los indios hacarygua, donde había llegado Federmann), La Aparición de la Corteza, San Antonio de Turén o Yugure (1724), Santa Bárbara de Agua Blanca (1725) y San Rafael de Onoto (1726). La villa de San Fernando de Ospino, además, se fundaría por vecinos de Guanare en el sitio donde se habían asentado misioneros capuchinos. Además, formaba parte de la jurisdicción de la ciudad el valle de Boconó, donde se establecería, en 1763, la misión capuchina de San Genaro de Boconó. Las otras misiones capuchinas que se establecieron en la jurisdicción de Guanare fueron San Pedro de Alcántara de María (1763) y Guanarito (1768).

Por último, hacia el sur, en los llanos, se fundaron los pueblos de indios y de misiones de San José de Leonisa de Cunaviche, Purísima Concepción de María Santísima Nuestra Señora de Payara, Santa Bárbara de Achaguas, San Francisco de Asís de Capanaparo y San Serafín de Monte Granario de Atamaica. En la ribera del río Apure, en la desembocadura del río Portuguesa, se proyectó establecer una villa y además, aguas abajo en el mismo río Apure, en 1788, se establecería el pueblo de San Fernando de Apure.

8. El poblamiento en la cuenca del lago de Maracaibo

En el plano que elaboró Juan de la Cosa en 1500, que es el primero conocido del Nuevo Mundo, en el trazado de la costa en la boca de lo que es el lago de Maracaibo, aparece escrito el nombre de «Venezuela», el que además ha sido desde siempre el nombre del golfo que está a la entrada del mismo. Venezuela, además, fue la denominación dada a la Provincia concedida a los Welser. Las penetraciones de los adelantados hacia la cuenca del lago se efectuaron, por tanto, desde el inicio, aunque no sucedió lo mismo con el poblamiento.

Como se dijo, Ambrosio Alfinger había llegado a Coro el 26 de febrero de 1529, haciéndose cargo del Gobierno de la Provincia, y al poco tiempo saldría a descubrir tierras rumbo a occidente. Llegó a la laguna de Maracaibo, pasó a la otra banda, ubicando en el sitio que le pareció más conveniente una ranchería, llamada Maracaibo. En 1535,

como también se dijo, Nicolás Federmann, teniente de gobernador de Jorge Spira, habría trasladado el vecindario de dicha ranchería al cabo de La Vela, que era el límite de la Provincia por la costa de mar, donde fundaría un pueblo que luego sería Nuestra Señora de los Remedios, quedando así despoblada la ranchería de Maracaibo.

Fue en 1568, cuando el gobernador de Venezuela, Pedro Ponce de León, además de haber emprendido la conquista de Caracas, advertiría sobre la necesidad de conquistar también las zonas de la cuenca del lago de Maracaibo, encargando de ello al teniente de gobernador de la recién fundada ciudad de Trujillo, capitán Alonso Pacheco Maldonado. La expedición entró al lago desde Trujillo por el río Motatán, fundándose, el 20 de enero del año 1569, una ciudad con el nombre de Nueva Ciudad Rodrigo de Maracaibo, la cual, sin embargo, luego sería abandonada.

Con posterioridad, el gobernador Mazariegos obtendría permiso del Rey para continuar la conquista de las zonas del lago, encargando a Pedro Maldonado para que prosiguiera la empresa que había sido iniciada por Pacheco Maldonado, y en 1574 refundaría la ciudad, cambiándole el nombre de Ciudad Rodrigo por el de Nueva Zamora de Maracaibo, llevando nueva gente para poblarla. La ciudad se diseñó con una planta reticular, con la iglesia catedral al este de la plaza que se situó cerca de la ribera del lago. Fue atacada y asaltada por piratas, entre ellos, Jean de Granmont en 1678, quien, incluso, invadió el puerto de San Antonio de Gibraltar situado en el sur del lago, llegando hasta la ciudad de Trujillo. Maracaibo comenzó entonces a ser protegida, construyéndose, a partir de 1679, varias fortificaciones en las tres barras del lago.

En el actual Estado Zulia, cuyo territorio circunda el lago de Maracaibo y que hasta 1676 formó parte de la Provincia de Venezuela, con posterioridad se fundaron los pueblos de Nuestra Señora de Altagracia (1574); Sinamaica (1591); San Antonio de Gibraltar (1591); Tomaporo de Agua (1641) y San Timcteo (1662). Asimismo, en la segunda mitad del siglo XVII se establecieron muchos pueblos de indios por las misiones de los capuchinos, particularmente en la región de Perijá, como Nuestra Señora del Rosario de Perijá, y al sur del lago, como Santa Bárbara del Zulia y San Carlos del Zulia, a orillas del río Escalante.

V. LAS PROVINCIAS DE LAS SIERRAS NEVADAS

El inicio del poblamiento de la Provincia de Mérida-La Grita, en las Sierras Nevadas de los Andes venezolanos, se efectuó en el siglo XVI desde la ciudad de Pamplona, que era de la Provincia o Corregimiento de Tunja del Nuevo Reyno de Granada. Sólo fue posteriormente cuando la Provincia se independizaría del Corregimiento de Tunja, al crearse, en 1622, la Provincia de Mérida-La Grita con rango de Gobernación y Capitanía General, con capital en Mérida, sometida a la Real Audiencia de Santa Fe. A partir de 1678, la capital de la Provincia de Mérida, La Grita y Maracaibo, pasó a ubicarse en la ciudad de Maracaibo.

1. La ciudad de Pamplona y las Sierras Nevadas

En efecto, en 1548, el visitador y gobernador de Santa Fe de Bogotá, Manuel Díaz de Armendáriz, habría encomendado a Pedro de Ursúa, su sobrino, junto con Ortún Velásquez de Velasco, para dirigir una expedición que debía encaminarse hacia las Sierras Nevadas del Norte, que Spira y Federmann habían visto de lejos, pasando por los llanos y las cuales también había avistado Alfinger en la jornada en la cual murió. El resultado inicial de la expedición fue la fundación de la ciudad de Pamplona en un valle elevado que llamaron del Espíritu Santo, rodeado de altas sierras. La ciudad se trazó con regularidad en abril de 1549 y en dicha fundación habría participado Juan Rodríguez Suárez, oriundo de la ciudad extremeña de Mérida. No lejos de Pamplona se encontraba el Valle de Micer Ambrosio, donde había fallecido Alfinger.

A Ursúa lo sucedió, en el gobierno de la colonia, Ortún Velásquez de Velasco quien, en calidad de justicia mayor, gobernó la ciudad por 20 años, hasta 1584. La Provincia de Pamplona comprendía entonces, por el norte, el río Zulia hasta el lago de Maracaibo.

En Pamplona había algunos vecinos, entre ellos, Pedro Alonso de los Hoyos, quien había llegado al Nuevo Reino por la falda de la cordillera que cae a los llanos, desde los cuales habían visto las Sierras Nevadas. Esos vecinos habían participado en la expedición de Spira, en 1535, por la vía de los llanos «llevando la cordillera que a la derecha tenían por guía, no perdiéndola de vista». Además, en 1547, como se dijo, desde El Tocuyo

habían sido enviados a descubrir las provincias de las Sierras Nevadas, Alonso Pérez de Tolosa y Diego de Losada, sin lograr penetrar la cordillera.

En 1553, Juan Rodríguez Suárez había sido nombrado por el regidor Juan Maldonado, procurador de la ciudad; y en 1554 fue nombrado alcalde de las Minas del Río de Oro por una Real Provisión firmada en Santa Fe. En el mismo año 1554, en el Cabildo de Pamplona se tomó noticias de los intentos de Pedro de Ursúa, antiguo fundador, para ir a las Sierras Nevadas a establecer un pueblo, lo cual le fue impedido por carecer de autoridad para ello. Al año siguiente, en 1555, en el mismo Cabildo de Pamplona se trataría sobre la conveniencia de ir a buscar minas en los términos de la ciudad, hacia las Sierras Nevadas, a solicitud de Nicolás de Palencia, de lo que resultaría el nombramiento de Juan de Maldonado, alcalde de la ciudad, para que fuera a buscar dichas minas en los términos de la ciudad, incluidas las Sierras Nevadas. La expedición de Maldonado, en 1555, sólo llegaría al sitio de Cúcuta. En 1557, hubo otra decisión del Cabildo encargando a Juan Andrés Valera, alcalde ordinario de la ciudad, con el mismo objetivo, la cual no llegaría a efectuarse.

Juan Rodríguez Suárez había sido designado alcalde ordinario de Pamplona en 1558, junto con Pedro Alonso de los Hoyos. Este, como procurador, propuso la designación de Juan Rodríguez Suárez para la expedición de buscar las dichas minas en la Provincia de Táchira y las Sierras Nevadas, lo cual se decidió el 14 de abril de 1558.

La expedición partió de Pamplona a fines de junio de 1558 pasando por los valles de Cúcuta, el río Táchira, el valle de Santiago (donde luego Juan de Maldonado, en 1561, fundaría la ciudad San Cristóbal), el Cobre, el valle de La Grita, el valle de Bailadores y La Lagunilla hasta La Guazábara o El Realejo, donde entonces, fundó una ciudad que denominó Mérida, el 9 de octubre de 1558 en el sitio que hoy ocupa el pueblo San Juan, a una legua de Lagunillas. Se nombraron las autoridades (regidores, alcaldes y oficiales reales) y Juan Rodríguez Suárez se hizo nombrar capitán y justicia mayor de la ciudad. Todo ello se notificaría al Cabildo de Pamplona.

Al día siguiente, Juan Rodríguez Suárez levantaría el campamento y avanzaría hacia el norte hasta descubrir una alta meseta frente a la Sierra Nevada, entre los ríos Chama (al que denominaron Guadiana) y Albarregas, a la que el 1º de noviembre de 1558 se trasladaría la ciudad,

al sitio denominado La Punta, donde actualmente está la población de La Parroquia (Santiago de la Punta) que integra el área urbana de Mérida. No hay que olvidar que la ciudad de Mérida en Extremadura, donde, como se dijo, había nacido Rodríguez Suárez, está situada en las orillas del río Guadiana, justo antes de que en él desemboque el río Albarregas.

En los días siguientes, Rodríguez Suárez recorrió la tierra y descubrió sucesivamente los valles de los ríos Albarregas y Mucujún, el valle de Turmas hacia el noreste, la laguna de Caza (Mucubají), el valle de Santo Domingo y el páramo de Mucuchíes. Pero paralelamente a estos acontecimientos, Juan de Maldonado había obtenido una Provisión Real en Santa Fe, el 17 de agosto del mismo año, en la cual se le había comisionado para aprehender a su enemigo, Juan Rodríguez Suárez, por cuanto éste había ido a poblar «so color de buscar minas». Dada la actitud belicosa de Maldonado, otra Real Provisión le exigía cumplir su cometido quieto y pacíficamente, sin llevar gente ni armas.

En febrero de 1559 ya estaba Maldonado en Mérida, ordenando nuevamente el traslado de la ciudad una legua más arriba, donde hoy se encuentra, con una traza cuadricular, con la plaza en el centro y la catedral al este de la plaza. Mientras esto sucedía, Juan Rodríguez Suárez estaba en la Culata del lago de Maracaibo. De regreso a Mérida sería aprehendido por Juan de Maldonado, quien había bautizado la ciudad con el nombre de Santiago de los Caballeros de Mérida. En marzo de 1559 ya habían llegado, el prisionero y su escolta, a Pamplona, y a fines de abril se hallaban en Bogotá, donde en mayo de 1559 se iniciaría, en la Real Audiencia, el proceso contra Rodríguez Suárez por haber cometido el delito de haber fundado un pueblo sin licencia.

En marzo de 1560, Rodríguez Suárez escaparía de la prisión, obteniendo refugio en la casa del obispo de Santa Marta, fray Juan de los Barrios, de donde fue sacado a la fuerza contra las protestas de éste, por el oidor de la Real Audiencia. De nuevo encarcelado, sería condenado el 22 de marzo de 1560, a morir arrastrado a la cola de un caballo por las calles de Santa Fe y llevado al rollo, «...donde sea hecho cuatro cuartos que se pondrán en los cuatro caminos más principales y públicos, y la cabeza sea puesta en el rollo».

Pero Juan Rodríguez Suárez lograría escapar, esta vez con la complicidad de la curia. En su huida, pasaría por Pamplona y Mérida, y

llegaría hasta Trujillo, de la Gobernación de Venezuela, donde no lo alcanzaba la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe. En Trujillo, Diego García de Paredes, fundador de la ciudad y justicia mayor lo recibió y le dio protección, dejándolo, al ausentarse, como su teniente. Cuando el enviado de Pamplona, Alonso de Esperanza, quien había acompañado a Rodríguez en la expedición fundadora de 1558, se presentó en Trujillo a aprehenderle, ninguna autoridad le ayudó y más bien el alcalde le dijo, cuando le presentó la orden de arresto, que «allí nadie sabía leer sino el Ave María o el *Paternóster*», y respecto de Rodríguez Suárez, no podían sino dar buenas referencias.

Ante la denuncia de Esperanza, de regreso a Pamplona, la Real Audiencia de Bogotá, el 18 de enero de 1561, pidió al gobernador de Venezuela, Pablo Collado, que prendiese a Rodríguez Suárez, a García Paredes y al alcalde de Trujillo, quienes habían desobedecido las órdenes de los oidores. El gobernador se negó a recibir órdenes que no emanasen de la Real Audiencia de Santo Domingo, bajo cuya autoridad estaba su gobierno. Se materializó, así, el primer caso de asilo político en la historia americana.

Rodríguez Suárez salió de Trujillo y en Barquisimeto sería recibido y amparado por el gobernador, participando luego en la conquista y poblamiento del valle de los Caracas.

2. El poblamiento sucesivo de las Provincias de las Sierras Nevadas

Luego de la fundación de Mérida en 1558, el 4 de mayo de 1559, en la ciudad de Pamplona, el licenciado Tomás López del Consejo de su Majestad y su oidor en la Audiencia Real del Nuevo Reino de Granada presentaría ante las autoridades Justicia y Regimiento de la Ciudad (justicia mayor, alcalde y regidores) una Provisión Real consistente en una «Instrucción que se ha de guardar en juntar y poblar los indios naturales de los términos de la ciudad de Pamplona», conforme a la cual se desarrolló el poblamiento de las provincias de las Sierras Nevadas, hoy el Estado Mérida, pues la mayoría de los pueblos allí establecidos fueron pueblos de indios. Además, las Ordenanzas sobre Resguardos adoptadas por la Real Audiencia de Santa Fe, bajo la presidencia de Antonio González a finales del siglo XVI, como política de protección indígena, también

se aplicarían inmediatamente en la Provincia de Tunja, que abarcaba el corregimiento de Mérida-La Grita, correspondiendo su implementación inicial a Juan Gómez Garzón, como juez medidor en 1594 y luego, a partir de 1602, a Antonio Beltrán de Guevara, como corregidor y justicia mayor de Tunja; y a Alonso Vásquez de Cisneros, quien era oidor de la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá, entre 1600 y 1620. Este último, como tal, sería visitador y autor de las Ordenanzas de la Provincia de Mérida (1619-1620) «para el buen gobierno espiritual y temporal de los indios». En su visita buscó remediar la situación de dispersión en la que se encontraban los indios, mediante la fundación o refundación de 17 pueblos de indios y de doctrina, cuyo origen en general estuvo en encomiendas, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: Tovar (1620); Canaguá (Libertad) (1597); San Miguel de La Sabana (1620), doctrina de los agustinos desde 1597, que posteriormente se trasladó al sitio de La Mesa de Santiago (1597), y luego al asiento de Jají, que existía desde 1597; Ejido (1597); Tabay (1620) que era aldea indígena y doctrina desde 1590; Mucurubá (1595); San Rafael de Mucuchíes (1590); Cacute (1597); Timotes (1579); Chachopo (1581); Santo Domingo (1619); Mucurubá (1595); Mucuño (1620), doctrina de los agustinos; Chaguantá (1620); La Sal (Piñango) (1597); Tucaní (1620); Torondoy (1602); Los Nevados (1605); Acequias (1620), que había sido una encomienda de Alonso Rodríguez de Mercado; San Antonio de Mucutuy, aldea indígena y doctrina de los agustinos (1596), fue fundada como pueblo de indios por Pedro Varela en 1650; Nuestra Señora de La Paz de Aricagua, aldea indígena, fue fundada por Diego de Navarro en 1597.

De la encomienda de Santo Domingo se desagregaron los pueblos de Las Piedras, que tuvo su origen en una encomienda de Pedro Esteban Buena Vista (1562) y curato, en 1698; y de Pueblo Llano, también aldea indígena y curato en 1761. Además, en lo que es el actual Estado Mérida también se fundaron los pueblos de El Potrero (1597); Guaraque (1597); Iricuy (1597); Nuestra Señora de Guadalupe de La Quebrada (Pueblo Nuevo) (1597); y San Antonio de Chiguará (1657).

Entre esas fundaciones, en particular deben destacarse los siguientes pueblos en la zona de Mérida:

El pueblo de Lagunillas, en el valle abajo del río Chama, donde llegó Juan Rodríguez Suárez inicialmente, tuvo su origen en la enco-

mienda dada a Antonio de Reynoso. El visitador Vázquez de Cisneros, en 1619, había ordenado que se juntaran los indios en el sitio de Jamuén, con la indicación de que «...la iglesia ha de estar en medio de la población, con la conveniencia del cura doctrinero y del poblador que será nombrado, dejando delante de la iglesia una plaza cuadrada...»

Adicionalmente se indicaba al poblador, con mayor precisión, que:

> «La traza del pueblo y sus edificios, será de esta forma: que se sitúe y haga en el sitio de Jaumén y se ponga la plaza en medio, de buena proporción y de ella, salgan todas las calles de seis varas, con sus solares y casas, de veinte varas en cuadro y algo más, para el corral. Todo el pueblo indio haga la iglesia en un canto de la plaza...»

En cuanto al pueblo de Mucuchíes, el cual era aldea indígena y doctrina de los agustinos en 1590, fue fundado como Santa Lucía de Mucuchíes por Bartolomé Díaz en 1597, y refundado como pueblo de indios por Alonso Vásquez de Cisneros en 1619. En la comisión que dio a Pedro de Menas Albas, le indicó que consolidara la población junto a la iglesia que ya existía en el valle de Mucuchíes, partiendo del trazado de una plaza cuadrada, precisándole que:

> «De la dicha iglesia y de la dicha plaza habéis de sacar todas las calles derechas por todas partes de seis baras de ancho, en la proporción y los solares y casas delos indios, han de ser de veinte varas en cuadro...»

El pueblo de Timotes también tuvo su origen en encomiendas cuyos primeros beneficiaros fueron Herrando de Cerrada y Martín de Zurbarán. Vázquez de Cisneros, en su visita a la zona en 1619, designó como juez poblador a Francisco Carmelo, a quien ordenaría que en el poblado, «... cada repartimiento, de por sí, se le señales sus solares cuadrados por orden y cuadras y las calles se hagan derechas, limpias y deserbadas...»

En cuanto al pueblo de Bailadores, por el mismo había pasado Juan Rodríguez Suárez, en su expedición hacia Mérida en 1556, y fue él el que así lo denominó, por la particular forma que tenían los indios de bailar o danzar. El pueblo correspondió en repartimiento a Juan de Morales en 1575, y su fundación como nueva población de Nuestra

Señora de la Candelaria de Bailadores, se efectuó el 14 de septiembre de 1601, con la participación del padre agustino Pedro Sande y con la denominación de la Vera Cruz de Bailadores, dependiendo sin embargo, de la ciudad del Espíritu Santo de La Grita. Posteriormente, sería Francisco Hoz y Berrío quien confirmaría a Bailadores como pueblo de doctrina en 1620, y después, en 1628, de nuevo se refundaría con motivo de la visita de Fernando de Saavedra por orden de la Audiencia de Santa Fe.

Siguiendo las orientaciones de las Ordenanzas dictadas por Vásquez de Cisneros, con posterioridad, el también oidor de la Audiencia de Santa Fe, Diego de Baños y Sotomayor, realizaría una visita en los territorios de las Sierras Nevadas, completando el proceso fundacional de los mencionados pueblos de indios, disponiendo su traslado en algunos casos.

Debe señalarse, por último, que tanto arraigo tuvieron las normas de poblamiento en Mérida, que la Asamblea Legislativa del Gran Estado Los Andes (que abarcaba los actuales Estados Mérida, Táchira y Trujillo) dictó en 1898, una «Ley sobre la forma de establecer y fundar pueblos», única en la historia legislativa venezolana.

3. El poblamiento de las tierras del Táchira

Después de las andanzas de Juan Maldonado en persecución de Juan Rodríguez Suárez, la Audiencia de Santa Fe le otorgaría Provisión Real para poblar un pueblo o villa en el camino hacia Mérida, en el valle de Santiago. La expedición salió de Pamplona a principios de 1561, por la vía del valle de Cúcuta, la Loma del Viento y las tierras de los Capachos, remontando el río Torbes, y el 31 de marzo de 1561 fundaría la ciudad de San Cristóbal en la sabana alta, «que estaba de la otra banda del río principal que atraviesa por medio el Valle». En la expedición también estaba Nicolás de Palencia, viejo conquistador de amplia experiencia en las aventuras descubridoras de Felipe de Hutten y Bartolomé Welser.

Había sido hecho preso por Carvajal, luego de la muerte de estos, y libre, pasó al Nuevo Reyno donde participaría en la fundación de Pamplona. La ciudad de San Cristóbal tiene una forma reticular, habiéndose ubicado el centro cerca de la quebrada La Bermeja, con la iglesia al este de la plaza (Plaza Maldonado).

La fundación de San Cristóbal tampoco fue bien aceptada por Pamplona, donde se tenía fresca la experiencia de Rodríguez Suárez con la fundación de Mérida, por lo que le había cercenado de los límites y jurisdicción a la ciudad. Irónicamente, a Juan Maldonado, quien había sido el perseguidor de Rodríguez Suárez, también se lo acusó de desacato. Había fijado los términos de San Cristóbal hasta el río Cúcuta; por la banda de Mérida, hasta Pueblo Hondo; por la banda del oriente, hasta los llanos de Venezuela; y por la banda del poniente, hasta la laguna de Maracaibo. Las desavenencias entre Pamplona y San Cristóbal desembocaron en un enconado litigio ante la Real Audiencia, que fue resuelto por el visitador Angulo, con una decisión que ratificó los términos y jurisdicción de San Cristóbal, en 1562. Las disputas entre las dos ciudades, sin embargo, continuaron en los años siguientes.

En todo caso, en 1561, en los alrededores de San Cristóbal, al borde del río Torbes, se fundaría, por Alfonso Álvarez de Zamora, un pueblo de indios como Nuestra Señora de la Consolación de Táriba; y en 1562, se fundaría el pueblo de Peribeca. Posteriormente, ya en el siglo XVII, se fundarían como pueblos de indios, en 1627, el de Palmira por Fernando de Saavedra; y el de San Pedro de Capacho por Luis Sosa Lovera, en 1642. Luego se fundaría por el gobernador Antonio de los Ríos Jimeno, en 1663, el caserío de San Agustín de Lobatera.

Finalmente en 1724, se fundó el pueblo de San Antonio de Padua (del Táchira) por Eugenio Sánchez Osorio y Juan Antonio de Omaña Rivadenegra. Además, posteriormente, se fundarían los pueblos de Libertad (1602); Queniquea (1617) y Borotá (1642).

4. La Provincia del Espíritu Santo de La Grita

Francisco de Cáceres había llegado a Tierra Firme en 1569 con la expedición de Diego Fernández de Serpa a Nueva Andalucía. Después de la muerte de éste y del fracaso de la expedición, llegaría al Nuevo Reino, donde participó en muchas expediciones. Tuvo noticias de una región desconocida a espaldas de Guatavita, por donde se situaba el Dorado y se dirigió a ella. No encontró minas, pero en 1573 fundó un pueblo también sin licencia, al cual denominó Espíritu Santo. Notificó de ello a la Real Audiencia, la que lo mandó a aprehender y a despoblar lo hecho, por no haber obtenido licencia para ello. El mandamiento

podía desembocar en pena de muerte, por lo que no hizo caso al llamado de la Audiencia, y se marchó a España por la Provincia de Venezuela. Su hermano Alonso había sido designado secretario de cifra del rey de España para el Reino de Nápoles, y con esa influencia pudo obtener una Real Cédula, en 1574, que le concedió la gobernación de la Provincia del Espíritu Santo, ordenándosele a la Real Audiencia de Santa Fe, celebrar Capitulación con Cáceres, lo cual se efectuó en marzo de 1575.

Antes de ello, sin embargo, Cáceres ya había reincidido en su actividad fundacional sin licencia, pues había intentado fundar un pueblo en los llanos orientales del río Meta y del Vichada, dentro de la jurisdicción de la gobernación del Dorado de Jiménez de Quesada. Incluso, después de otorgada la Capitulación de La Grita del Espíritu Santo, el Cabildo de San Juan de los Llanos llegó a solicitar en 1585 la anexión de la ciudad a la gobernación de Cáceres; y uno de los lugartenientes de Cáceres, Pedro Daza fundaría el pueblo de Medina de las Torres en el mismo año 1585, en el pie de monte de la cadena oriental andina cerca de las cabeceras del río Cusiana con el propósito de anexar el área de los Llanos Orientales a La Grita, lo que provocó el rechazo de la gobernación de Tunja, cuyos oficiales la trasladaron, en 1588, rebautizándola como Santiago de las Atalayas, en el Casanare.

En cuanto a Cáceres, con una expedición organizada precariamente, partió hacia los llanos y luego enrumbó al norte, hacia las Sierras Nevadas, en busca de mejores tierras, llegando a San Cristóbal. Salió de San Cristóbal por el páramo del Zumbador y llegó al Valle de La Grita en abril de 1576, donde como se dijo, fundaría la ciudad del Espíritu Santo de La Grita. El nombre también se lo había puesto al sitio Juan Rodríguez Suárez, cuando pasó por allí en septiembre de 1558, por los peculiares gritos y ulular de voces de los naturales del lugar.

Encontrándose en proceso de organizar la villa, una Real Provisión de 4 de junio de 1576 le ordenó presentarse en Santa Fe, y entregar la jurisdicción de La Grita al capitán Ortún Velásquez de Velasco, fundador de Pamplona. Pleiteó en Santa Fe, y la Audiencia, al final, le dio Despacho provisional de justicia mayor para regresar a La Grita. En todo caso, con la creación de la ciudad de La Grita, las ciudades de Mérida y San Cristóbal que formaban parte de la gobernación de Tunja, habían quedado territorialmente divididas.

Una vez en la ciudad de La Grita, Cáceres extendió los dominios de la Gobernación y encomendó a Juan Andrés Valera, vecino de Mérida, para que poblase una villa hacia los llanos, en el piedemonte. Así se fundó Altamira de Cáceres por Andrés Varela el 27 de mayo de 1577, en el cañón del río Santo Domingo, que fue el origen de la ciudad de Barinas.

En 1591, quien años después sería gobernador y capitán general de la Provincia de Venezuela (1597), Gonzalo de Piña Ludueña, vecino de Mérida y nacido en Gibraltar, España, había fundado el puerto de San Antonio de Gibraltar en el lago de Maracaibo y la ciudad de Pedraza, en los llanos de Barinas. Gibraltar fue la salida al lago de las provincias de Mérida-La Grita, y fue objeto de ataques piratas.

En 1607, se ordenó la separación de las ciudades de Mérida y San Cristóbal del Corregimiento de Tunja, las cuales, junto con el puerto de San Antonio de Gibraltar y las ciudades del Espíritu Santo y Barinas, conformaron el Corregimiento de Mérida-La Grita, con cabeza en Mérida, desapareciendo la Gobernación del Espíritu Santo. En 1622, el Corregimiento se convertiría en Gobernación, contando con las ciudades de Mérida, Espíritu Santo de La Grita, Barinas, Pedraza, Gibraltar y San Cristóbal.

En 1628 Barinas era todavía Altamira de Cáceres, pues fue en esa fecha cuando fue refundada, por Juan Pacheco Maldonado, como Nueva Trujillo de Barinas o Barinitas. Luego sería trasladada dos veces más, en 1742 y 1759, hasta la ubicación actual. El trazado de Barinas es reticular, con plaza rectangular del tamaño de dos manzanas, constituyendo un caso único en toda la Provincia.

En el actual Estado Barinas, además, se fundarían posteriormente los pueblos de Ciudad Bolivia o Pedraza (1591); Quebrada Seca, Calderas (1599); Mucurutí (1620); El Corozo (1649) y Mijagual (1680), todas con traza urbana regular.

VI. LA PROVINCIA DE NUEVA ANDALUCÍA

La Provincia de la Nueva Andalucía o Cumaná se estableció formalmente luego de la Capitulación otorgada por Felipe II a Diego Fernández de Serpa el 15 de mayo de 1568, por Real Cédula de 27 de mayo de 1568, en la cual se le concedió el título de gobernador y capi-

tán general de la Provincia, dependiendo de la Real Audiencia de Santo Domingo a la cual estuvo siempre sometida, hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. La Gobernación de Nueva Andalucía o Cumaná fue la más importante del oriente de Venezuela y comprendió en diversas ocasiones las Provincias de Trinidad y Guayana.

En efecto, desde 1591 hasta 1731, la isla de Trinidad formaría parte de una Provincia con Guayana, bajo la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe, pero a partir de 1731 y hasta 1762, sería unida a la Nueva Andalucía. La Provincia de Trinidad y la Guayana continuaría, sin embargo, separada, a cargo de un gobernador y capitán general, integrada desde 1739 al Virreinato de Nueva Granada y luego, en 1777, a la Capitanía General de Venezuela. Pero ello sólo por dos años, pues en 1797 sería tomada por los ingleses perdiendo España este dominio.

1. Las vicisitudes de una conquista fallida

La conquista y poblamiento del oriente venezolano se inició en virtud de los contactos con tuvieron con Tierra Firme los pobladores de Nueva Cádiz para el abastecimiento de la colonia; y formalmente comenzó a efectuarse en 1515, con el establecimiento de los franciscanos en el sitio de Cumaná, y de los dominicos en el golfo de Santa Fe (Provincia de Chichiriviche), en un ensayo de evangelización pura de los indios, sin encomiendas.

Este ensayo se inició con la reserva que se hizo a favor de los franciscanos y dominicos en la costa de Tierra Firme, cerca de la ribera del río Cumaná (Manzanares), para predicar la fe sin impedimento, mediante una Real Cédula otorgada a quien era provincial de dominicos en La Española, fray Pedro de Córdoba, el 2 de junio de 1513, después de la promulgación de las Leyes de Burgos el 27 de diciembre de 1512, y como secuela de las denuncias sobre la explotación de los indios que había efectuado fray Antonio Montesinos a partir de 1511 y, luego, Bartolomé de Las Casas. Esos eran los tiempos en los cuales el papa Julio II decretaba la construcción de la basílica de San Pedro en Roma, donde en ese tiempo se hallaba el agustino Martín Lutero.

En 1510, además, Leonardo da Vinci exponía los principios de la turbina de agua; en 1511, Pedro Mártir publicaba su *De Orbe Novo* y

Erasmo de Rótterdam, su *Elogio de la locura;* Tiziano pintaba su cuadro *El milagro del recién nacido*; en 1512, Miguel Ángel culminaba el *Moisés* y completaba *La creación de Adán* en la Capilla Sixtina y Rafael pintaba *La Sagrada Familia del pez*; y los portugueses descubrían el archipiélago de Las Molucas. En fin, en 1513 sería cuando Maquiavelo concluyó su obra *El Príncipe* y Tomás Moro, su obra *Historia de Ricardo III.*

En 1515, en las costas orientales de Venezuela, la rebelión de los indios por atropellos sufridos en los años precedentes había conducido a la muerte a los dos misioneros dominicos que se habían asentado en el golfo de Santa Fe. Fue entonces, el año siguiente, en 1516, el mismo año en que falleció Fernando el Católico, cuando se producirían los primeros asentamientos dominicos y franciscanos en las costas de oriente, pues se había definido una especie de Gobernación espiritual reservada a los religiosos «desde Cariaco hasta Coquivacoa», con la consiguiente prohibición de que otras personas fuesen a esa costa de las perlas impuesta por Real Orden de 3 de septiembre de 1516. Sin embargo, las incursiones de los pobladores de La Española en Tierra Firme, tomando indios por esclavos de la costa, no se detuvieron, y más bien se multiplicaron por el desarrollo de la explotación de perlas en Cubagua.

Entretanto, Bartolomé de Las Casas, como «Procurador General de los Indios» en 1518 peticionaba ante la Corte para obtener la licencia para poblar la tierra de Paria con labradores, para lo cual obtendría, el 10 de septiembre de 1518, una Orden que concedía a los labradores mercedes y libertades si pasaban a las Indias; y el 20 de septiembre del mismo año 1518, otra Real Orden que lo autorizaba a fundar poblados de indios en el Nuevo Mundo, para lo cual comenzó a reclutar labradores en Andalucía, a lo que se opusieron los señores feudales. Su empeño concluyó en esta etapa de su vida, al obtener del recién coronado emperador Carlos V, en mayo de 1520, la concesión de una franja de costa en Tierra Firme, desde la Provincia de Paria hasta Santa Marta (es decir, toda la costa de Venezuela) para su proyecto de colonización pacífica.

En febrero de 1521 ya estaba De Las Casas en Puerto Rico con sesenta labradores, y fue allí donde supo de una nueva rebelión de los naturales, quienes habían incendiado las misiones de los dominicos y franciscanos, dándoles muerte a los misioneros. La reacción del gobierno de La Española, a la cual De Las Casas se opuso navegando hasta

la isla, fue el envío de una expedición de castigo al mando de Gonzalo de Ocampo para reprimir el alzamiento, lo que agravó el encono entre españoles e indios, con el consiguiente retraso en el proceso de poblamiento de Nueva Andalucía. Coincidía ese tiempo con la excomunión y destierro de Lutero, la ocupación de Belgrado por Solimán el Magnífico y el descubrimiento del archipiélago de las Filipinas por Magallanes.

En 1521, Gonzalo de Ocampo iniciaría la construcción de una fortaleza a orillas del río Manzanares o río Cumaná, con el nombre de Nueva Toledo, la cual duró poco tiempo. En julio del mismo año, Bartolomé de Las Casas volvería a Puerto Rico para encontrar sus labradores en desbandada. Viajaría, sin embargo, a Tierra Firme para iniciar su ensayo de colonización pacífica. Recibiría la fortaleza de Ocampo, una vez que éste verificara la Comisión Real que traía, lo que, sin embargo, no impidió las incursiones esclavistas de los armadores de Santo Domingo, incluido el mismo Ocampo. Al poco tiempo, De Las Casas viajaría a Santo Domingo a hacer valer sus derechos, pero el teniente que había dejado en Tierra Firme, Francisco de Soto, cometería múltiples atropellos contra los indígenas, quienes de nuevo se rebelaron, incendiando lo que había de Nueva Toledo. Después de este fracaso, De Las Casas entró en la Orden de predicadores en la isla La Española.

En 1522, una nueva expedición de castigo partiría de La Española, a cargo del alcalde mayor de Cubagua, Francisco Vallejo, quien sería sustituido posteriormente por Jácome de Castellón, vecino de Santo Domingo. Este tomó la costa y cautivó y esclavizó gran cantidad de indios, entregando el producto de la venta de éstos, al factor Juan de Ampíes. El 2 de febrero de 1523, fundaría de nuevo una fortaleza en la desembocadura del río Cumaná, hoy Manzanares, la cual serviría de centro de abastecimiento para Nueva Cádiz en Cubagua.

En 1530, un terremoto destruyó la fortaleza de Cumaná; y en 1532, se les asignó a las autoridades de Nueva Cádiz el gobierno del sitio con jurisdicción en la costa de Tierra Firme. La fortaleza de Cumaná, al estar sujeta a Nueva Cádiz, desapareció cuando, a partir de 1543, la pesquería de perlas se trasladó definitivamente de Cubagua al cabo de la Vela, con la destrucción de Nueva Cádiz.

En 1530, Antonio Sedeño, vecino de Puerto Rico, había obtenido Capitulación para la conquista de Trinidad, empresa en la cual

fracasó, logrando sólo situar una fortaleza en la península de Paria. Con Sedeño había estado Diego de Lozada.

En ese mismo año de 1530, Diego de Ordaz, el antiguo compañero de Hernán Cortés en la conquista de México, obtendría Capitulación «para descubrir, conquistar y poblar» doscientas leguas desde Maracapana, en los confines de la Capitulación a los alemanes, hasta el río Marañón, llegando en 1531 a Paria, donde tomó la fortaleza de tapias que había dejado Sedeño, dando inicio a un largo conflicto jurisdiccional entre ambos adelantados.

Diego de Ordaz partió de Paria el 23 de junio de 1531, descubriendo la Provincia de Guayana y remontando el Orinoco hasta la desembocadura del Meta. De regreso a Paria, tuvo que enfrentar las pretensiones de las autoridades de la ciudad de Nueva Cádiz, al punto de haber sido hecho preso y llevado a juicio en Santo Domingo. Murió en 1532 en viaje a España para dilucidar sus derechos en la Provincia de Marañón, frente a los derechos de Nueva Cádiz en Tierra Firme.

En 1533, Jerónimo de Artal sucedería a Ordaz, al obtener Capitulación para ir a poblar y rescatar el golfo de Paria, donde llegó en 1534, año en el cual se había confirmado la jurisdicción de Nueva Cádiz entre la Culata del golfo de Cariaco y Maracapana, con ochenta y seis leguas de profundidad, lo que provocó una interminable disputa entre las autoridades de Cubagua y Artal.

Más hacia el oeste, Artal fundó el pueblo de San Miguel del Neverí a finales de agosto de 1535; tuvo que enfrentar a Sedeño, quien había usurpado la Provincia desde Trinidad, y partiría hacia el Meta por el Orinoco. La villa fue tomada por Sedeño, alzado contra el Rey, en cuyas huestes, como se dijo, andaba Diego de Lozada, quien luego pasaría a la Gobernación de Venezuela.

En las décadas siguientes se realizaron nuevos intentos de colonización evangelizadora en las costas de oriente, en la denominada Provincia Dominicana de Santa Cruz, a cargo de los dominicos. Sin embargo, desde 1529, cerca del sitio de Pozuelos, en la bahía del mismo nombre, existía una aldea indígena y embarcadero, el cual en 1868 adquiriría la denominación de Puerto de la Santa Cruz, hoy la ciudad de Puerto la Cruz.

2. El poblamiento de las tierras de los Cumanagotos y Guaiqueríes y de tierra adentro hacia Monagas

El 1º de febrero de 1562, fray Francisco de Montesinos, quien había llegado dos años antes a Santo Domingo, de nuevo dio inicio a la fundación de Nueva Córdoba en la margen izquierda del río Manzanares, con la elección del Ayuntamiento, con lo cual definitivamente se comenzó a asentar la ciudad de Cumaná; asentamiento que tampoco duraría mucho.

Fue en 1568, cuando se otorgó Capitulación a Diego Fernández de Serpa para ir a descubrir y poblar las Provincias de Guayana y Caura dentro de la Provincias de Nueva Andalucía, cuando puede decirse que efectivamente se reinició el proceso de descubrimiento y población del oriente venezolano, el cual en las tres décadas precedentes no había podido ser conquistado. Fernández de Serpa había vivido en Cubagua en la época de la pesquería de perlas, y en 1537 había pasado a Santa Marta y de allí al Perú. Regresó a España en 1544, y en 1546 regresó a las Indias en la flota del Presidente de la Audiencia del Perú, Pedro de La Gasca, quien había sido nombrado para sofocar la rebelión de Gonzalo Pizarro, quedándose en Santa Marta, desde donde participaría en el ejército al mando de Pedro de Ursúa contra Pizarro. En Santo Domingo, en 1549, había sido encargado por la Audiencia de la conquista de Guayana, la que se suspendió al año siguiente.

Ello fue lo que motivó el paso de Fernández de Serpa a la Provincia de Venezuela, incitado por el gobernador Juan de Villegas, y allí, con el título de capitán, participó en la fundación de Barquisimeto. Luego pasó a Quito y después nuevamente a España, donde obtendría la Capitulación de 15 de mayo de 1568, antes indicada.

En el mismo día y año también se otorgaría Capitulación a Pedro Maraver de Silva para descubrir y poblar la Gobernación de Nueva Extremadura (entre el Orinoco y el Amazonas) y al año siguiente, el 15 de enero de 1569, se otorgaría Capitulación a Juan Ponce de León para ir a descubrir y poblar las islas de Trinidad y Tobago.

Fernández de Serpa llegó a Margarita en 1569 y de allí pasó a Tierra Firme, repoblando, el 24 de noviembre, a Nueva Córdoba, a la cual ubicó esta vez en la margen derecha del río, a los pies del cerro

que está al este de la ciudad, trazándose las calles sobre una vía principal, y la plaza con forma irregular, denominándola Cumaná de Serpa, o Santa Inés de Cumaná, conforme consta del acta del 24 de noviembre de ese año.

Repartió tierras e indios y tomó posesión de Araya «en nombre de la ciudad de Nueva Córdova». El trazado de Cumaná, aun cuando tiene cierto orden, no responde al de la retícula, habiendo crecido la ciudad en forma irregular. En los planos del siglo XVIII, en cambio, se muestra el pueblo de indios guaiqueríes de Altagracia en la margen izquierda del río con un diseño perfectamente regular. La ciudad fue fortificada, construyéndose primero el castillo Santa María de la Cabeza, situado en el centro, al lado de la iglesia, estando ambas edificaciones construidas en forma asilada; y luego, el castillo San Antonio de la Eminencia en el cerro que domina la ciudad.

Fernández de Serpa fundó, además, en 1570, la población de Santiago de los Caballeros en el Morro de la Magdalena o del Salado, actual Morro de Barcelona, cerca de donde se estableció el pueblo de Nuestra Señora del Amparo de los Pozuelos, también a partir de 1570; y de donde surgiría la ciudad de Barcelona. Penetró luego al sur, hacia los poblados indígenas de Píritu, donde fundó el pueblo de Píritu, donde posteriormente, en 1656, se establecería la misión de Purísima Concepción de Píritu.

El 10 de mayo de 1570, de regreso a Santiago de los Caballeros, Fernández de Serpa murió cerca del Neverí a manos de los indios, lo que provocó que sus expedicionarios se desbandaran: unos pasaron a Margarita, y otros al Nuevo Reino de Granada, como por ejemplo, Francisco de Cáceres, fundador de La Grita. Ello revivió las pretensiones de doña Aldonza Manrique, gobernadora de Margarita, de extender su jurisdicción hacia Tierra Firme, en lo que no tuvo éxito, pues la Capitulación a Fernández de Serpa se había otorgado por dos vidas. En 1578, su Teniente de Gobernador había fundado a Puerto Píritu, como embarcadero.

Es de destacar que, en muchos pueblos del oriente de Venezuela, se adoptó una forma de construcción de las iglesias en forma asilada, modelo que, como se dijo, también se encuentra en la isla de Margarita. Así sucedió en los pueblos de Cumanacoa, Cariaco, Carúpano, Puerto Píritu, San Lorenzo, fundado en 1675, Irapa, Casanay y Arenas.

Posteriormente, en las orillas del río Neverí, en 1671, se fundaría la ciudad de San Cristóbal de la Nueva Barcelona, por Sancho Francisco de Aguado y Manuel de Yangües. Su origen estuvo en el asentamiento fundado por Cristóbal o Alonso Cobos en 1586, en expedición realizada desde Caracas, conocido como de San Cristóbal de la Nueva Ecija de los Cumanagotos (Apaiguar), luego llamado San Felipe de los Cumanagotos por Rodrigo Núñez Lobo. Esta villa existió hasta 1671 cuando, por orden del gobernador Sancho Fernández de Angulo y Sandoval, junto con la villa del Cerro Santo de la Barcelona que se había establecido desde 1637, sería trasladada por Juan Orpí o Urpín a la ribera del río Neverí, surgiendo así la Nueva Barcelona. La ciudad tiene una planta reticular, la cual fue parcialmente destruida por el terremoto de 1812. En la parte central tiene tres plazas importantes, en una de las cuales está la catedral, al oeste de la misma.

En 1594, en virtud de Capitulación obtenida en 1589, Francisco de Vides fundaría a orillas del río Unare el pueblo de San Antonio o Nuestra Señora de Clarines, cerca de la actual Clarines. Otros pueblos fundados en lo que es hoy el Estado Anzoátegui, muchos de ellos, como pueblos de Misiones, fueron: Hoces (1588); San Miguel (1589); Boca de Uchire (1599); Santa Cruz de Orinoco (1630); Guanape (1650); Sacacual (1653); Santa Clara (1661); Caigua (1667); San Francisco de Güere (1673); El Pilar (1674); San Pablo de Güere (1675); San Bernardino (1675); Guaribe (1678); Curataquiche (1679); Naricual (1685); San Diego (1688); Aragüita (1690); La Margarita (1695); El Carito (1698) y San Juan (1698). Se destacan, además, entre los pueblos de misión, los de San Juan de Maracapana y San Fernando, y los pueblos de Urica, Santa Ana y San Joaquín. Posteriormente se fundaron las misiones de San Joaquín (1729), Santa Rosa (1724) y Santa Ana de Anaco (1735); y los pueblos de Aragua de Barcelona (1734) y El Pao (1745).

Más hacia el oriente, en la costa de la península de Paria, en 1647, se fundaría la ciudad de Santa Rosa de Carúpano, que muestra una traza urbana cuadricular casi perfecta. La iglesia está ubicada al este de la plaza (Colón), ocupando ambas, media cuadra cada una.

Antes, en 1598, se había fundado el pueblo de San Felipe de Austria de Cariaco, que luego se trasladó, en 1607, al sitio de Aragua, cerca del golfo. Además, en lo que es el actual Estado Sucre, se fun-

daron los pueblos de San Baltasar de los Arias de Cumanacoa (1578); San Juan de Unare (1582); Güere (1619); San Miguel de Río Caribe (1629); San Juan Viejo (1630); Chacopata (1640); Santa Ana (1650); Santa Cruz de Casanay (1651); Santa María (1659); El Pilar (1662); Chacaracual (1664); Belén (1674); San José de Areocuar (1677); El Rincón (1677); Arenas (1678); Catuaro (1680); Manicuare (1680); San Juan de Catúa (1680); Villarroel (Quebrada) (1689); Amauita (1689); San Fernando (1690); Aricagua (1692); y Marigüitar (1694).

En la península de Araya se explotaron las salinas que allí aún se encuentran, ubicándose el poblado de Araya de Cumaná. La explotación fue protegida por el castillo de Santiago de Araya, una de las fortalezas más importantes de Tierra Firme.

En lo que es el actual Estado Monagas, el proceso de poblamiento se efectuó más tardíamente mediante misiones franciscanas y capuchinas, fundándose, así, los pueblos de Misiones de Santa María de los Ángeles del Guácharo (1660), San José de Areocuar (1677); Santa Cruz de Casanay (1681); San Juan Bautista (1664); San Francisco de Maturín (1665) y Nuestra Señora del Carmen de Aguasay (1769). En 1717, se fundó la misión de San Miguel Arcángel de Caripe, la cual, aun cuando no perduraría mucho, sería el antecedente del pueblo de Caripe.

En 1710, el capuchino fray Manuel Torres habría establecido el pueblo de San Judas Tadeo de Maturín; pero en 1722, sería por orden del gobernador de la Provincia, Juan de la Tronera y Soto, cuando se fundaría la ciudad de San Juan de la Tronera de Maturín en la zona de Guarapiche, la cual, declarada como fundación ilegítima en 1735, se la redenominó San Fernando de Maturín, actual Maturín. El pueblo sería a la vez refundado por el capuchino fray Lucas de Zaragoza el 7 de diciembre de 1760. Hacia el norte, además, se fundaría Aragua de Maturín y, en la ribera del río Orinoco, el pueblo de San Rafael de Barrancas (1790), también con una traza urbana regular.

3. Los proyectos de poblamiento hacia el Orinoco

Entre los más importantes intentos de poblamiento hacia el Orinoco desde el norte, se destacan, en 1550, los intentos respecto de los indios aruacas en Trinidad y en el Orinoco, empresa que estu-

vo vinculada a la Gobernación de Margarita. En particular, con fecha 11 de agosto de 1552, se otorgó Capitulación a Jerónimo de Aguayo para descubrir y poblar las provincias de los aruacas y del Amazonas. Aunque no hay evidencias de que se llevara a cabo la expedición, quedó como legado gráfico para la ordenación urbana del poblamiento en América, el magnífico plano-programa de cómo pensaba Aguayo fundar las ciudades, el cual forma parte del texto de la Capitulación. Una traza urbana similar, aun cuando gráficamente expresada de manera más reducida, se encuentra en el libro de Juan de Matienzo, *Gobierno del Perú*, cuyo manuscrito es de 1567.

VII. LA PROVINCIA DE GUAYANA O EL DORADO

Después de la expedición de Diego de Ordaz por el Orinoco en 1531, la penetración efectiva hacia la Guayana venezolana, hacia el río Papamene, comenzaría desde el Nuevo Reino de Granada, con las expediciones de Hernán Pérez de Quesada, el hermano del gobernador de dicho Nuevo Reyno, que se realizarían a partir de 1541. Desde entonces, la búsqueda tanto de «la gente perdida de Ordaz» como de El Dorado por la vía de los llanos, comenzó a obsesionar a los españoles. En paralelo, Felipe von Hutten, desde la Provincia de Venezuela y en la misma búsqueda, llegaría aún más al sur.

Fue con motivo de los descubrimientos efectuados en las expediciones de su hermano, en 1568, cuando Gonzalo Jiménez de Quesada comenzó a requerir de la Corona una Capitulación para la gobernación de los territorios desde el río Pauto hasta el Papamene, estableciéndose así la Provincia de Guayana por Real Cédula de 18 de noviembre de 1568. En ella se ordenó a la Audiencia de Santa Fe que capitulase a favor de Gonzalo Jiménez de Quesada para descubrir y poblar los llanos, provincias y tierras al oriente del Nuevo Reyno de Granada, lo cual se hizo efectivo en 1569, ejecutándose a partir de 1582, luego de la muerte de Jiménez de Quesada (1579), por su sobrino político, Antonio de Berrío, quien había heredado de aquél la Gobernación de Guayana.

La Provincia, que se extendió hasta la isla de Trinidad, la cual le quedó integrada (Provincia de Trinidad y la Guayana) hasta 1731, formó

parte, además, entre 1733 y 1762, de la Provincia de Nueva Andalucía y por tanto, quedó bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo.

En 1762 adquirió autonomía y quedó sometida a la Audiencia de Santa Fe. Esta situación duró hasta 1776, cuando pasó a depender, nuevamente, de la Audiencia de Santo Domingo a través de la jurisdicción militar que sobre ella se había otorgado a la Gobernación de la Provincia de Venezuela. En 1768, se le agregó la Comandancia General del Orinoco y Río Negro, cuyos linderos, por el sur, llegaban hasta el Amazonas.

En 1771, por Real Cédula de 28 de octubre, se ordenó el cese de la sujeción de la Provincia de Guayana a las órdenes del gobernador y capitán general de la Provincia de Venezuela, y la subsiguiente subordinación al virreinato de Nueva Granada y su Real Audiencia. Ello duró seis años, hasta 1777, cuando se sometió en lo militar a la Capitanía General de Venezuela, y hasta 1786, en lo judicial, cuando pasó a la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas.

Fue, por tanto, a Antonio de Berrío, antiguo gobernador de las Alpujarras al terminar la guerra de Granada y quien se había casado con María de Oruña, sobrina de Gonzalo Jiménez de Quesada, a quien correspondió iniciar el poblamiento de la Provincia de Guayana o de El Dorado. En el testamento de Jiménez de Quesada de 1579, ambos sobrinos aparecían como sus herederos, por lo que, con tal carácter, Berrío obtuvo de la Audiencia de Santa Fe, la Gobernación de Pauto y Papamene en la Provincia de Los Llanos.

Berrío partió de Santa Fe a fines de 1583 y llegó a Chita, llano adentro, de donde partió el 3 de enero de 1584 rumbo al río Meta y hacia el río Barraguán (Orinoco). Divisó la cordillera más allá del río Guaviare en su desembocadura con el Orinoco (Serranías Guayopo y Cuao) y de los encuentros con los indios informó en carta a Su Majestad el año siguiente, que:

> «Dicen que en la cordillera hay una laguna grandísima, y que de la otra parte de ella ay grandes poblaciones y muy gran número de gente, y gran riqueza de oro y piedras (preciosas). Preguntéles si avía tanta gente como en los llanos; reíanse de mi diziendo que en la Cordillera avía muchos lugares, y que en cada uno de ellos avía muchos (mar)

> que en todos los llanos, y prometo a Vuestra Majestad que ví y hablé en ellos a más de veinte mil, y donde se ven veinte ay mas de ciento».

Después de su segunda expedición desde el Casanare, cerca del Orinoco, en carta de 1587 dirigida a Su Majestad, de nuevo Berrío se refería a la cordillera por informaciones de los indios, así:

> «...que subiendo a la cordillera que teníamos cerca beríamos una laguna muy grande que se llama Manoa, la cual emos sabido por cierto que es laguna de agua salada, y muy grande de su extremo, y que la tardan en pasar los indios en canoas tres días; dicen que en pasando esta laguna duran las grandes Provincias de Guayana asta el Marañon; dizen los indios que se tardará ir desde Manoa al Marañon dos lunas».

Berrío tuvo en esta forma una clara visión de El Dorado o de Manoa, ciudad situada a orillas del gran lago Parima, nunca encontrada, porque el lago seguramente se desaguó antes de que los españoles recorrieran esas tierras, lo que les impidió encontrarlo. El lago, en todo caso, aparece en casi todos los planos de América septentrional hasta el siglo XVIII, e incluso se le menciona, por ejemplo, en la *Relación del viaje de Josef Solano Marqués del Socorro en la Provincia de Guayana para efectuarlos acordados límites de los Dominios del Rey y del Rey Fidelísimo, en la parte Septentrional de la América Meridional* de 1771, al hacerse la descripción del Grande Río Orinoco.

En todo caso, en su primera expedición, Berrío atravesó el Orinoco levantando campamento en su margen derecha, metiéndose tierra adentro sin poder encontrar el camino que atravesaba la sierra, cerrándole el paso la espesura de la selva. Regresó al campamento y al ser informado de que el paso estaba aguas abajo, llegó hasta los raudales de Atures, regresando a Santa Fe por el Meta y el Casanare. En 1587, partió de nuevo hacia las provincias del Orinoco, ahora en busca de El Dorado, hacia los raudales de Atures donde tenía planeado establecer una población como centro de las operaciones descubridoras, cerca del actual Puerto Ayacucho (1682). La segunda expedición también fracasó, regresando al año siguiente a Santa Fe, en busca de nuevos recursos para la conquista de Guayana.

En 1590, Berrío emprendió su tercera expedición por el Casanare y el Meta hasta el Orinoco o, conforme a su expresión, «donde el Barraguán pierde el nombre y comienza a llamarse Orinoco». Intentó repetidas veces abrirse paso hacia el interior de Guayana sin poder cortar el macizo guayanés, en medio de las más grandes dificultades, en terrenos desconocidos, selvas intrincadas, ríos gigantescos, lluvias torrenciales, llanos anegados, sequías, enfermedades, penurias inimaginables y resistencia de los indios. De estas correrías quedó el relato de una gran Laguna como la llamó Berríos, el gran Lago Parima, que aparece en todos los mapas de Tierra Firme elaborados hasta el siglo XIX y de una idealizada ciudad, Manoa, que nunca se encontró, a pesar de su empeño y el de tantos otros. Sobre ello escribía Berríos, en 1587, a la Audiencia de Bogotá con el convencimiento pleno de la existencia de lo que buscaba, diciéndole: «legado que llegue al gran rrío Barraguan, y poblando allí como pienso poblar, yre a descubrir la gran laguna llamada Manoa questa menos de veynte leguas de donde yo voy a poblar....» Pero de acuerdo con todas las noticias posibles, El Dorado estaba allí, hacia el levante, desde los llanos, en la parte sur de nuestro Estado Amazonas, donde todo parece indicar que existió el gran Lago que aparece en todos los mapas que se elaboraron de las provincias de Tierra Firme, incluso hasta comienzos del siglo XIX, y que Raleigh interpretara tan precisamente con la información que le quitó a Berríos.

Ante el nuevo fracaso, Berríos se dirigió aguas abajo, sacrificando los caballos por los raudales, hasta llegar a las provincias del Caroní. Fue con esta jornada cuando se inició realmente el poblamiento de Guayana, con la fundación en 1595, de Santo Thomé de Guayana en la ribera del Orinoco, y antes, en 1592, de San José de Oruña, que era el apellido de su esposa para ese momento recién fallecida, en la isla de Trinidad.

Berrío había llegado al río Caroní, donde los expedicionarios desde Margarita habían situado la puerta de entrada a El Dorado, cerca de San Félix (1576). Ubicó allí, en 1591, para la toma de posesión de la tierra, un fuerte en la margen derecha del Orinoco, con el nombre de Morequito y había ubicado otro, aguas abajo, con el nombre de Carapana, también en la margen derecha del Orinoco. Luego se dirigió a Margarita pasando por Trinidad, donde llegó en septiembre de 1591.

Se había abierto así, sin encontrar El Dorado, la comunicación desde Colombia a Venezuela por el Casanare y el Meta hasta el Orinoco.

En 1592, Berrío, con nuevas tropas reclutadas, incluso, en Caracas, con la aquiescencia del gobernador Diego de Osorio, envió gente a Trinidad donde, como se dijo, fundó el pueblo de San José de Oruña en el sitio Camucurapo, donde veinte años antes, en 1570, Juan Ponce de León había fundado la ciudad de la Circuncisión; sitio ubicado en el interior cerca del puerto que hoy se denominaba Puerto España.

Berrío llegó a Trinidad en 1593, desde donde envió a la Guayana a su maestre de campo, Domingo de Vera e Ibargüen, para renovar la toma de posesión de la tierra, lo que hizo el 15 de abril, tomando formal posesión del Orinoco en nombre de Berrío. Las cartas de De Vera habían sido interceptadas por sir Walter Raleigh, quien tomó y destruyó a San José de Oruña en 1595. Raleigh quería obtener información de Berrío sobre Manoa, y lo hizo preso, siendo luego rescatado en aguas de Cumaná por De Vera, entonces su enemigo. Al ser liberado, de inmediato procedió a consolidar su gobernación mediante la fundación de la ciudad de San Thomé de Guayana, el día de San Bartolomé, el 24 de agosto de 1595, como capital de la Provincia de Guayana y El Dorado, sin la cual, la misma no se hubiera podido considerar establecida. Ubicó la ciudad en el sitio del fuerte de Morequito cerca de la desembocadura del Caroní en el Orinoco, en la ribera del río Upata, cerca de la actual ciudad de San Félix, siendo el centro del poblamiento de Guayana.

Berrío murió en 1597 al poco tiempo de llegar a la ciudad la expedición que comandaba su hijo Fernando de Berrío y Oruña, quien lo sucedió en la Gobernación. Al año siguiente, en 1598, moría en El Escorial, Felipe II.

En 1616, sir Walter Raleigh, luego de una prisión de 13 años en la Torre de Londres, emprendería su última incursión hacia el Dorado. Bajo sus órdenes, Laurence Keymis, en 1618, asaltó y arrasó el sitio de San Thomé, operación en la cual falleció el hijo de Raleigh. En 1619, la ciudad fue destruida por sus habitantes ante el temor de que fuese asaltada por la flota holandesa que para entonces campeaba en el Caribe, trasladándose la ciudad, aguas abajo en el río Orinoco, al sitio de La Mata Redonda cerca de la desembocadura del río Usupamo, y cerca del antiguo fuerte de Carapana. Las sucesivas incursiones holandesas hicieron concebir la planta de la ciudad como fortificada.

Fue a esta ubicación de San Thomé donde llegó, en 1719, el padre Juan Capuel s.j. con la misión de fortificar la isla Fajardo en el Orinoco, y allí fue donde también llegó, en 1731, el padre Gumilla, al frente de los jesuitas, para iniciar su labor misionera en la Orinoquía. Allí murió, en 1655, el último Berrío gobernador de la provincia, Martín Mendoza de la Hoz y de Quesada, nieto de Antonio de Berrío.

La ciudad sería nuevamente arrasada cien años después de su erección, en 1741, esta vez por una escuadra inglesa en medio de la llamada Guerra del Asiento, al mando de Waterhouse, de la flota de Vernon. En 1739, éste había asaltado Portobello, y parte de su flota también había hecho un ataque sorpresivo a La Guayra; en 1741 había bloqueado a Cartagena; y en 1743 habían atacado a Puerto Cabello y La Guayra. La destrucción de la ciudad provocó un nuevo traslado hacia la ribera del Orinoco, cerca de la laguna del Baratillo y donde estaban el Castillo de San Francisco de Asís y el Fuerte de San Diego del Padrastro, donde se estableció como Ciudad de la Guayana.

En 1762, y con motivo de la Expedición de Límites, Carlos III dio su aprobación para un nuevo traslado de Santo Thomé de la Guayana a la angostura del río Orinoco, surgiendo la ciudad de Nueva Guayana en la ribera sur del río, la cual también se denominó Angostura, por ser el punto en el cual están más cerca las dos riberas del río Orinoco, hoy Ciudad Bolívar, en honor del Libertador Simón Bolívar. La ciudad presenta una planta reticular, con la plaza mayor en el centro y la iglesia catedral aislada al este de la plaza, dentro de su área.

Posteriormente, en la Provincia de Guayana, en lo que es el actual Estado Amazonas, se fundó la ciudad de Puerto Ayacucho (1682) y los pueblos de misiones capuchinas y jesuitas como el de Dari, de San Juan de Nepomuceno de Atures, de San José de Maipues (1759), de San Fernando de Atabapo (1758), San Carlos de Río Negro (1759) y Castarita; en lo que es el actual Estado Bolívar, las poblaciones de San Ignacio de Cabruta (1739), San Carlos del Caura (1771) y Caicara del Orinoco (1772), en la ribera del río Orinoco, y de Los Caribes (1590), Las Majadas (1695), El Palmar (1733), Guasipati (1757) y Tumeremo (1788); y en lo que es el actual Estado Delta Amacuro, los pueblos de Piacoa (1582) y Los Castillos (1595).

VIII. LA CONSOLIDACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN LOS SIGLOS COLONIALES

Como puede constatarse con el recuento anterior, el proceso básico del poblamiento de las provincias de Venezuela puede decirse que se completó durante un siglo, desde el descubrimiento de Paria, en 1498, hasta la fundación de Santo Tomé de Guayana en 1595, período durante el cual casi todas las ciudades, villas y pueblos importantes de Venezuela se fundaron, en una forma ordenada y con trazado regular, conforme a las precisas Instrucciones que para la enorme tarea del poblamiento, fueron emanando del Consejo de Indias. En esa forma, cien años tardaron los españoles en sembrar de ciudades el territorio venezolano y volver al origen del tercer viaje de Colón y del descubrimiento de Tierra Firme, para poblar a Trinidad, que hasta entonces había quedado como isla de paso.[2]

De ese primer siglo de la historia de Venezuela (siglo XVI), por tanto, en realidad, quedó la importante armadura de una red de ciudades y poblados con la que se fue configurando el territorio de las Provincias, y luego de la propia República, al punto de que lo que fue descubierto por los conquistadores, pero no poblado, se perdió para siempre para la Provincia de Venezuela. Por ejemplo, si los conquistadores alemanes de la Gobernación de Venezuela, entre 1530 y 1538, particularmente Alfinger, Hutten y Federmann, en sus correrías por los llanos al sur de los ríos Apure y Meta, hasta el Amazonas, por el valle de Pamplona y por el Valle de Upar, hubiesen fundado pueblos, buena parte del territorio de lo que luego fue parte del Nuevo Reino de Granada, hubiese sido de la Provincia de Venezuela. Así lo señalaba, sólo una década después de las expediciones de Alfinger, en 1548, el licenciado Juan Pérez de Tolosa, quien había sido nombrado por el Emperador como Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela por Real Cédula de 12 de septiembre de 1546. En efecto, en su celebre *Relación de las tierras y provincias de la gobernación de Venezuela* de 1548, las cuales gobernó hasta 1549, decía:

> «Del dicho pueblo de Maracaibo, el dicho Gobernador Ambrosio Alfinger entró la tierra adentro y llegó al Valle de Upare, que *ahora*

2 Este acápite VIII lo hemos elaborado siguiendo, básicamente, lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Cinco Siglos de Historia y un país en crisis*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1998.

> *está poblado* por Santa Marta, que serais una treinta leguas desde Cabo de la Vela... *Si esta Tierra la hubiera poblado* el dicho Ambrosio, la Gobernación de Venezuela fuera próspera y tuviera poblado el Nuevo Reino de Granada, porque es el paso y camino por donde después se descubrió. Con ser esta tierra de los pacabuyes, *no la pobló*, antes siguió el río arriba de Cartagena, que es el río por donde vienen del Nuevo Reino de Granada, y dejó la derrota del Reino y resolvió sobre la culata de la laguna para volverse a Coro».

Por tanto, por no poblar se perdieron las tierras descubiertas para la Provincia de Venezuela. Al contrario, el poblamiento significó ocupación del territorio, de manera que casi todas las actuales capitales de los Estados de la Federación datan de ese primer siglo de nuestra historia.

Ese territorio, que por supuesto aún no era Venezuela, como se ha visto estaba ocupado por diversas Provincias y Gobernaciones, aisladas unas de otras, y que sin oro ni perlas resultaron ser unas provincias paupérrimas y totalmente preteridas por la Metrópoli, sobre todo si se hace el contraste con los grandes y ricos Virreinatos que ya para esa época existían en otras latitudes del Nuevo Mundo, en la Nueva España, en la Nueva Granada y en el Perú. En nuestras Provincias, al contrario y luego del fracaso minero, la única riqueza que en definitiva existió fue la tierra y, además, la poca que era cultivable, lo que motivó el desarrollo de la propiedad territorial que progresivamente se consolidó y convalidó, primero mediante su repartimiento a los colonos por los Adelantados y por los Cabildos, y luego mediante la «composición» o regularización de la tierra ocupada sin título, que la Metrópoli sucesivamente garantizó, incluso respecto de los baldíos y hasta de los ejidos. En estas Provincias agrícolas, las plantaciones y pastizales se desarrollaron con fundamento en la propiedad de la tierra y de los esclavos; lo que sin embargo, no fue suficiente para llamar la atención de la Corona.

No se olvide que en plena época del surgimiento del mercantilismo, lo agrícola había quedado en un segundo plano, quedando las provincias de Venezuela reducidas a una situación de supervivencia, lo que comenzó a imprimirles cierto carácter. Cada cual sobrevivía a fuerza del trabajo agrícola y pecuario, con el soporte de esclavos africanos y luego criollos; provincias cuya vida giraba en torno a las ciudades y los pueblos

que comenzaban a consolidarse y donde se reunía a los indios como se podía, pues ninguna de las tribus que poblaron nuestro territorio estaba habituada a conocer de mando ni de jefes, donde no hubo ciudades indígenas ni estructura política o social alguna anterior a la Conquista.

El siglo XVII, el segundo siglo de nuestra historia, fue el de la consolidación de la organización gubernamental de las Provincias y del ordenamiento jurídico colonial; y fue, además y por sobre todo, el de la consolidación de las autoridades locales surgidas de los Cabildos, que intervinieron en todos los asuntos civiles, económicos y administrativos de las ciudades-Estados que configuraban las Provincias. Incluso llegaron a tener el privilegio de asumir el gobierno provincial en los casos de ausencia absoluta de los Gobernadores. Fueron precisamente las autoridades locales las que llenaron el vacío de la atención de la Metrópoli, representando al común en cada Provincia, correspondiéndoles repartir las tierras urbanas y rurales, con lo que se acrecentó tanto su poder como la titularidad de la propiedad territorial en manos de particulares. Por ello, fue el siglo del comienzo de la consolidación de la propiedad territorial en el país.

En el proceso de conquista de América, como se ha dicho, existió una estrecha relación entre descubrimiento y poblamiento, pues para que pudiera entrar en aplicación la *regalía o* privilegio de la Corona de adquirir la propiedad sobre todos los territorios descubiertos en las Indias Occidentales, éstos tenían que ser poblados, y formal y materialmente ello se lograba fundando pueblos, villas y ciudades. Ese proceso de descubrimiento se realizó mediante concesiones reales o capitulaciones de carácter vitalicio, otorgadas a los Adelantados, en las cuales se estipulaban sus derechos y obligaciones y, entre ellas, la obligación de poblar con el objeto de materializar el señorío de la Corona en las nuevas tierras descubiertas; y entre otras atribuciones, con la facultad de repartir tierras y solares y además, en muchos casos, también para repartir indios[3]. La propiedad de la Corona, por tanto, no era exclusiva, sino que constituía un privilegio o regalía que, en lo que a las tierras se refería, luego se fue repartiendo y entregando en propiedad, tanto por los Adelantados en el proceso de conquista[4], como por las altas auto-

3 Véase Milagros del Vas Mingo, *Las Capitulaciones de Indias en el Siglo* XVI, Madrid, 1986, pp. 39, 56.

4 *Idem*, p. 81,

ridades coloniales –virreyes, presidentes, gobernadores y cabildos–. En esta forma, el repartimiento, que requería una Cédula Real de gracia o merced que lo confirmara, fue el título originario para adquirir en las Indias la propiedad de la tierra[5]. Ese fue el origen de la propiedad privada de las tierras en el mundo americano.

En esta forma, si las tierras no habían sido concedidas, privaba el régimen general de titularidad real respecto de los «valdíos, suelos y tierras que no estuviesen concedidos» por los reyes, tal como se dispuso en la Real Cédula de 1º de noviembre de 1591, recogida en la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias* publicadas por Carlos III en 1680. Ello, además, lo confirmó el más destacado tratadista del derecho indiano, al describir en el cuadro de las *regalías* de la Corona en los territorios americanos, entre otras, las tierras, aguas, montes y pastos que no hubieran sido concedidas a las ciudades *o a personas particulares* por la propia Corona, o por sus autoridades facultades para ello. Juan de Solórzano Pereyra, en efecto, en su *Política Indiana,* se refirió al dominio de la Corona sobre las tierras del Nuevo Mundo, salvo las otorgadas a otras personas por concesión real, es decir: «fuera de las tierras prados, pastos, montes y aguas que por particular gracia y merced suya se hallaren concedidas a las Ciudades, Villas o Lugares de las mismas Indias, ó á otras Comunidades *o personas particulares de ella*»[6].

Por tanto, la propiedad privada sobre las tierras americanas derivó de la posibilidad que tenía la Corona de enajenar las tierras realengas (*real*engas: las que eran de la *real* Corona), denominación destinada a identificar las tierras que no tenían dueño y que, por tanto, eran de la Corona, excepción hecha de las que hubieran sido concedidas a las «ciudades, villas y lugares» o los particulares.

Dichas tierras realengas fueron así primero repartidas por los Adelantados a medida que ocurría el poblamiento y luego, sucesiva y progresivamente, fueron adjudicadas a los particulares a medida que avanzaba la ocupación del territorio. Las tierras de las provincias de la

---

5 Véase J. M. Ots Captequi, *El Estado Español en las Indias,* México, 1946, p. 5

6 Véase Juan de Solórzano Pereira, *Política Indiana,* 1739, Edición Facsimilar, publicada por Compañía Iberoamericana de Publicidad, Madrid, Tomo V, p. 38, citado por J. M. Ots Captequi, *Manual de historia del derecho español en las Indias,* Buenos Aires, 1945 p. 272 y E. Lagrange, *Notas sobre Enajenación y Usucapión de Tierras Baldías,* Ediciones Magón, Caracas, 1980, p. 54.

Capitanía General de Venezuela que aún eran realengas, a partir de la Independencia, pasaron a ser del nuevo Estado independiente (denominándoselas entonces tierras baldías), habiendo sido objeto de regulación para, precisamente, poder ser enajenadas a los particulares con el objeto de promover la ocupación de los vastos territorios de América y de fomentar la actividad productiva, particularmente en el campo.

El régimen de las tierras realengas, particularmente en cuanto concierne a su enajenación en tanto que bienes patrimoniales de la Corona, al momento de declararse la Independencia, estaba establecido en la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, destinada a regular lo que debía observarse en «las mercedes, ventas y composiciones de bienes realengos, sitios y valdíos hechas al presente, y que se hicieren en adelante»[7], regulación que corroboraba, precisamente, el destino fundamental de los baldíos, que no era otro que su enajenabilidad para el desarrollo rural.

Esta Instrucción, en efecto, tuvo fundamentalmente un contenido ordenador en relación con la situación de las tierras realengas y de las que eran de propiedad privada, buscándose en la misma, regularizar la situación de la tenencia de las tierras, para lo cual se dispuso que se reconocería la propiedad de los particulares que las tuvieran desde antes de 1700 «a título de antigua posesión, como título de justa prescripción» (Nos. 3 y 4). Se trataba de reconocer el efecto de la posesión inmemorial que en ese instrumento se calculó por un tiempo de más de 54 años (1700 a 1754).

Las personas en esa situación, aunque los títulos que tuvieran no estuvieran conformes con la Corona, se dispuso que no serían molestadas ni inquietadas ni denunciadas «ahora ni en tiempo alguno».

La Instrucción también dispuso que las personas que tuvieran tierras por títulos de venta o composición desde fecha posterior a 1700, debían acudir ante la autoridad colonial para mostrar sus títulos y despachos en cuya virtud los poseyeran, con la indicación de que si no acudían serían despojados de las tierras, las cuales podían ser adjudicadas a otras personas.

---

7 El texto fue publicado en la *Gaceta de Venezuela*, No. 865 de 13-06-1847. Puede consultarse además, en Enrique Lagrange, *idem*, pp. 63-68. En relación con dicha Instrucción se encuentran referencias en las siguientes leyes republicanas, artículo 3 de la Ley de 11 de octubre de 1821; y artículo 1, Ley 30 de junio de 1865 sobre Tierras Baldías.

Con base en la adquisición de propiedad de la tierra, durante el siglo XVII, además, fue que se produjo el desarrollo de los cultivos básicos de la economía provincial: el maíz, el cacao y el tabaco, éstos dos últimos los únicos productos de exportación, para cuyo cultivo, al no contar estas tierras con grupos indígenas que pudieran ser dominados y sometidos a servilismo, fue que se consolidó la importación de esclavos de África.

En todo caso, al momento de la Independencia, el régimen jurídico aplicable a los bienes realengos, y a la posibilidad de que fueran adquiridos, era el dispuesto en la Instrucción mencionada, al punto de que en la «Advertencia» que el Ministro de Estado Miguel José Sanz hizo en 1811 al definir la política de enajenación de baldíos, se constataba «la inmensidad de terrenos que hay en la Provincia de Caracas [y] la abundancia de aguas perennes que los fertilizan» y se destacaba, entre otros factores, «la benignidad del clima y una perpetua primavera [que] convidan al hombre a fijarse en la Provincia de Caracas como agricultor, artesano o comerciante». De ello, se declaraba que «el Gobierno, interesado en proteger a todos, *dará tierras al que quiera cultivarlas* y asegurará a sus respectivas profesiones a los que se dediquen al comercio, a la industria y a las artes»[8].

El siglo XVII, además, también fue el del inicio del mestizaje venezolano, tan característico de estas tierras y que tanto nos diferencian de los otros países latinoamericanos. El origen del venezolano está, sin duda, en la convivencia en estas tierras de blancos, negros, indios, mestizos, mulatos, zambos y prietos, progresivamente mezclados, muchas veces bien mezclados en este mortero que ha sido nuestro país, a fuerza de golpes, origen del mestizaje cultural que nos caracteriza. La mezcla de tres culturas, la española, la india y la negra originó una nueva cultura, la americana, distinta a la europea.

En esa época, los productos de la tierra, fundamentalmente el cacao y las pieles de la ganadería, se exportaban vía Veracruz a la Metrópoli (o de contrabando), ya que conforme al sistema mercantilista estaba prohibido el comercio extranjero. Como la Corona no proveía lo necesario a las Provincias por su pobreza, se comenzaron a consolidar mecanismos de comercio informal e ilegal, generalizándose

8 Véase en el libro *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, vol 6, Caracas, 1959, p. 103.

así el contrabando, desde y hacia las bases caribeñas que habían sido conquistadas por ingleses, holandeses y franceses, fenómeno este que sin duda tuvo una importante influencia en la formación del venezolano. Incluso puede decirse que la creación de una conciencia nacional en defensa de los derechos locales, que afianzó el florecimiento de los Cabildos, surgió del contrabando y del rechazo a las autoridades metropolitanas por su afán de limitar al comercio ilícito. El siglo XVII fue, además, el de las incursiones de piratas, corsarios y filibusteros ingleses y franceses, que azotaron nuestras costas y puertos, y que contribuyeron a comenzar a crear conciencia de defensa colectiva.

Pero el siglo XVII fue también el siglo de las Misiones, es decir, de la acción pobladora y evangelizadora de las órdenes de los capuchinos, franciscanos y jesuitas por los llanos de Caracas, en el Oriente venezolano y en la Orinoquía. A la lista de las ciudades que habían sido fundadas durante el siglo XVI en el Centro y Occidente del país, se sumaron, en el siglo XVII y XVIII, los innumerables pueblos que quedaron de la extraordinaria labor pobladora de estos religiosos; por ejemplo, de los jesuitas en la Guayana hasta su expulsión de estas tierras por Carlos III en 1767; y de los Capuchinos en el Oriente venezolano, donde la casi totalidad de los pueblos tuvieron su origen en pueblos de misión y de doctrina, a cargo de curas doctrineros que se ocupaban de juntar y cristianizar a los indígenas. Igual había sucedido en los Andes en el siglo XVI. Se debe sumar también al proceso de poblamiento el conjunto de pueblos de encomienda en las áreas agrícolas, originados en los asentamientos que surgieron en torno a los encomenderos, luego de la eliminación de las Encomiendas a fines del siglo XVII.

Además, también deben mencionarse los asentamientos originados en las costas por el comercio ilícito, y los pueblos establecidos por las cimarroneras o cumbres, compuestas por esclavos fugados o asilados, a los que se agregaron los libertos e indios y que operaban por supuesto al margen de la ley, aterrorizando villas y campos, particularmente en los llanos. El siglo XVII fue el de la configuración definitiva provincial y poblacional del país, consolidándose otros elementos que contribuyeron a imprimir carácter a estas provincias, entre los cuales deben destacarse, además del mestizaje, la limitación al servilismo indígena, lo que comenzó a configurar el igualitarismo que nos dis-

tingue de tantos otros países latinoamericanos. A todo ello se suma el mencionado desarrollo del gobierno local, que imprimió un sentido autonomista a estas Provincias por la participación de los criollos en los Cabildos, que gobernaban efectivamente.

Venezuela, sin duda, se construyó en torno a las ciudades y a los pueblos, correspondiendo la representación de los mismos a los Cabildos, que siempre fueron el centro del poder político local autóctono y autónomo. A ello contribuyó la inexistencia, en estas Provincias y en nuestro territorio, de una Audiencia propia, por lo que los asuntos locales quedaron sometidos a las lejanas Audiencias de Santa Fe o de Santo Domingo donde, por supuesto, no llegaba casi nada, lo que provocó que el poder real quedara en los Cabildos, donde se ubicó el poder político que en cambio sí se ocupaba de todo. Los cargos de regidores, además, se compraban, por lo que los criollos hijos de españoles propietarios de la tierra, progresivamente se fueron apoderando de los mismos.

A partir del siglo XVII, por tanto, el alma del país y del pueblo se armó en los Cabildos, de donde surgió el espíritu autonomista de las Provincias que luego declararían la independencia de Venezuela. En otras latitudes latinoamericanas, en cambio, como en Lima, México y Bogotá, por la posición de las Audiencias, los Cabildos fueron relegados a un segundo plano. Se entiende, por tanto, a fines del siglo XVIII, la reacción de los nobles criollos contra la creación de la Audiencia de Caracas, que vino a limitar las facultades del Cabildo que controlaban.

Pero el siglo XVII fue también el siglo de la consolidación del orden jurídico en nuestras Provincias y en toda América. La gran autonomía que la lejanía garantizaba a los locales se compensaba con un ordenamiento jurídico amplio y progresivo que se fue dictando desde la Península para las Provincias americanas, en Ordenanzas, Cédulas, Ordenes e Instrucciones Reales que, en 1680, Carlos II mandó a recopilar en la monumental *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias.* A ello debe agregarse, en la Provincia de Venezuela, la aplicación extensiva de la Real Cédula de 1695 sobre regulación del trabajo en la época del Gobernador Francisco de Berroterán.

Ese ordenamiento jurídico, que constituyó una de las más grandes genialidades de la Corona Española, originó un cuerpo de leyes que no era español sino americano, pues estaba concebido especial-

mente para América. Fue un derecho americano, el derecho indiano, que rigió en nuestro país hasta bien entrada la segunda mitad del siglo pasado, cuando se comenzaron a promulgar los Códigos guzmancistas. Esa legislación se acataba y se obedecía, pero como debía ser, sólo se cumplía conforme a la realidad de cada Provincia (de acuerdo con lo que determinaran) el Gobernador y el Cabildo.

La autonomía local que caracterizó al siglo XVII tuvo su reacción centralizante durante el siglo XVIII, el tercer siglo de nuestra historia. Fue un siglo de insurgencias y rebeliones sociales y autonomistas y de la reacción centralista de la Corona.

Muy lejos habían llegado los poderes de los naturales de estas Provincias olvidadas de Tierra Firme, incluyendo su incipiente economía informal de exportación, por lo que en la Metrópoli se produjo una reacción contra el desarrollo institucional y político que, precisamente por el abandono metropolitano, se había originado durante el siglo anterior.

El siglo XVIII fue, por ello, el siglo de la Compañía Guipuzcoana, creada en 1728 para reprimir el contrabando y controlar el comercio exterior, para lo cual asumió el monopolio del tráfico para todos los productos que entraban y salían del país. La consecuencia fue la baja de los precios de los productos que los criollos tuvieron que soportar, particularmente respecto del cacao, así como la material eliminación del comercio con Nueva España.

Pero el control que ejerció la Compañía fue proporcional a la reacción de los Cabildos en defensa de los agricultores, particularmente del de Caracas. Las Provincias de Venezuela, sin duda por el desarrollo del poder local, ya para ese entonces eran de las más politizadas de América; y en ellas se desarrolló un tenaz pleito por la libertad del comercio que concluyó en 1780, cuando se concedió el comercio libre a la Provincia en todos los puertos habilitados.

Pero en esa lucha, el poder de los Cabildos, a la larga, resultó reducido, para lo cual se comenzó, en 1734, eliminándose el viejo privilegio que tenían, de asumir el gobierno interino de la Provincia en caso de ausencia absoluta de los Gobernadores. Si éstos debían tener como tarea el salvaguardar los intereses de la Compañía contra todos aquellos que la adversaban, al tener los locales el control de los Cabildos, difícilmente se podía permitir que gobernasen.

La lucha contra la Compañía y contra su intento por controlar el comercio ilícito durante ese tercer siglo de nuestra historia originó, además, diversas rebeliones que comenzaron a trastocar el orden estamental colonial y consolidaron el espíritu autonomista del criollo, blanco o negro.

Como es sabido, en la sociedad colonial no había nada semejante a igualdad humana pues estaba estrictamente jerarquizada en castas. En la cúspide se ubicaba el Gobernador y el Arzobispo, representantes del Rey y del Papa; luego venían los blancos terratenientes, españoles y criollos, los regidores de los Cabildos, que era la clase culta y de más poder económico, y los clérigos; a continuación el estrato de los pardos, a su vez dividido según el grado de blancura de la mezcla racial, que determinaba toda una escala de valores sociales; luego, los indios, que eran libres, encomendados o sometidos, y en el foso el negro, que era el único sometido a esclavitud.

El criollo blanco luchaba contra la Compañía para conservar la autonomía del poder logrado en el manejo de los Cabildos; el indio luchaba por defender su libertad; el negro por conquistarla; y los pardos por lograr el ascenso social que se les negaba. En el siglo XVIII, diversos factores contribuyeron a que se desatara en todos esos frentes un fenómeno de insurgencia general que en muchos casos coincidieron en medio de las revueltas.

La primera de estas rebeliones, por su notoriedad, fue la de Andrés López del Rosario, el zambo Andresote, en 1731, en la zona entre Puerto Cabello y Tucacas. Se trataba de un agente de propietarios y cosecheros en la faena de sacar el cacao al exterior, sin control, quien encabezó una protesta contra la Compañía, a la cual se sumaron mulatos, mestizos y cimarrones. Luego fue la oposición del Cabildo de San Felipe el Fuerte, en 1741, contra el nombramiento del Justicia Mayor Ignacio Basazábal, por su conocida disposición para enfrentar el contrabando. En Trinidad, la ausencia temporal del Gobernador y la designación del Sargento mayor, Ramón Espinosa, como Encargado en 1741, también provocó la rebelión de los Capitulares, por la disposición del Encargado de la autoridad de combatir el contrabando, que precisamente era controlado por los cabildantes. En 1744, fueron los cosecheros y propietarios quienes apoyaron la resistencia del común a la leva de tropas para la defensa de Puerto Cabello; y en 1749, el

canario Juan Francisco de León, Justicia mayor del Valle de Panaquire, al ser desplazado de su cargo por la presión de la Compañía, provocó la rebelión del común, la detención de su sucesor cuestionado y la marcha de los vecinos hacia Caracas, donde el Cabildo lo recibió en cabildo abierto, pronunciándose por unanimidad respecto del carácter perjudicial de la Compañía. Esta insurrección, aunque terminó con la detención De León, quien fue pasado a España, cambió radicalmente las relaciones entre la Compañía y la Provincia.

Luego vinieron las revueltas de La Grita y Mérida en 1777, contra los impuestos y el establecimiento del estanco del tabaco, cuya siembra había sido siempre libre; y finalmente, en 1781, como consecuencia de la rebelión de los comuneros de El Socorro contra los impuestos, los propietarios, cosecheros y labradores se apoderaron del gobierno en San Antonio, San Cristóbal y La Grita, apresando a las autoridades españolas y marchando en rebelión hacía Mérida y Timotes. El Gobernador de la Provincia tuvo que negociar y, luego de condenar a los alzados, vino el indulto.

Paralelamente a estos procesos de rebelión sociales y políticos, para finales del XVIII el bandolerismo en los llanos era patético, comandado por cimarrones, salteadores de caminos, de pueblos, villas y ciudades, quienes ahorcaban a las autoridades, saqueaban las iglesias y robaban las mujeres, especialmente blancas. Tiempo, por tanto, de insurgencias, de esclavos fugados, de indios que cogían monte, de bandidos populares alzados y cuatreros, de cumbre en los bosques tropicales.

Pero la más destacada de las insurgencias del siglo XVIII, por su contenido más político-social que económico, fue la insurrección de José Leonardo Chirinos en la Sierra de Coro, donde se había asentado una colonia de negros fugados de Curazao, que por ello habían quedado libres de la esclavitud y que laboraban la tierra sin ser suya, en paralelo a los esclavos. La Real Orden denominada Código Negro, de 1790, había reglamentado las relaciones entre dueños y siervos, desmejorando las condiciones de las cuales de hecho, gozaban los esclavos, y había regulado los impuestos de alcabala, limitando la venta de los productos.

Para esa fecha, además, ya habían penetrado a la Provincia las noticias de los acontecimientos de la Revolución Francesa de 1789 y de la rebelión de los esclavos en Haití. Chirinos, hombre libre, hijo de esclavo e india, motorizó el alzamiento con la esperanza de tener el

apoyo de los corsarios franceses que supuestamente tomarían Coro. Se proclamó la República, la supresión de los impuestos, la libertad de los esclavos y la «ley de los franceses» que hablaba de libertad, de igualdad y de la República. En 1796, sin embargo, Chirinos fue apresado y condenado a muerte por la Real Audiencia de Caracas, poniéndose así fin a la rebelión de Coro.

Al año siguiente de la condena de Chirinos, hace dos siglos, en 1797, se produjo otra conspiración, ésta sí de carácter totalmente político, la de Manuel Gual y José María España en La Guaira, cuyo origen fue el contacto que éste último tuvo, siendo Teniente de Justicia Mayor en Macuto, con los reos de la conspiración de San Blas de Madrid, quienes, condenados el año anterior, habían llegado por azar a estas tierras a podrirse en las masmorras coloniales. Los reos, entre quienes estaba Juan Bautista Piconell y Gomilla, lograron fugarse a las islas del Caribe, terminando la conspiración con la condena a muerte de Gual y España, ejecutada, en 1799, en cabeza de España en la Plaza Mayor de Caracas. De dicho proceso, que propugnaba una República Federal montada sobre todos los principios de libertad e igualdad difundidos por la Revolución Francesa, quedó la traducción de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano* y un *Discurso preliminar dirigido a los Americanos.* Catorce años después, ese texto serviría para redactar la *Declaración de los Derechos del Pueblo* adoptada por la Sección Legislativa de la Provincia de Caracas del Congreso General de Venezuela, el 1° de julio de 1811. No hay que olvidar que desde 1721, durante el tercer siglo de nuestra historia se había creado la Real y Pontificia Universidad de Caracas, lo que había contribuido, sin duda, a la formación de una sociedad criolla más ilustrada y estable, abriéndose a la crítica. Para fines del siglo XVIII, además, ya funcionaban diversas instituciones de educación superior, como los Seminarios de Mérida y Guayana. De allí salieron las generaciones que afianzarían la nacionalidad.

Por otra parte, hacia fines del siglo XVIII, también debe destacarse el hecho del inicio del cultivo del café, lo que significó además de un nuevo producto de exportación y de riqueza, la posibilidad de ocupación, explotación y poblamiento de nuevas tierras en las laderas altas de las montañas lo que acrecentó la propiedad territorial.

Si el siglo XVIII fue un siglo de rebeliones autonomistas, también lo fue de las reacciones centralistas, no sólo económicas, como la

que originó la instauración de la Compañía, sino institucionales. Fue el siglo de las grandes reformas borbónicas realizadas por Carlos III, con las que se inició el proceso de la integración territorial de las Provincias de Venezuela, sin duda, de alto contenido centralizante. Fue así que en 1776, el mismo año de la Declaración de Independencia de las Colonias Inglesas de Norteamérica, aquí se creó la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de las Provincias que formaban nuestro territorio, las cuales al año siguiente, en 1777, al crearse la Capitanía General de Venezuela, se sometieron a un solo Gobernador militar, sellándose el contorno territorial de lo que tres décadas después sería Venezuela y sometiéndose todas las Provincias a la autoridad de la Real Audiencia de Santo Domingo, cortándose definitivamente los lazos de gobierno que habían existido con la Real Audiencia de Santa Fe en el Nuevo Reyno de Granada. Diez años después, en 1786, se creó la Real Audiencia de Caracas, situándose así por primera vez, en Tierra Firme, un gobierno jerárquico para todas estas Provincias. El ciclo de integración institucional se completó en 1793, con la creación del Real Consulado de Caracas, precisamente el mismo año de la instauración del régimen de terror en Francia.

Esta integración, sin duda, como se dijo, tuvo una enorme carga centralizadora. Las Provincias que formaron este territorio se habían establecido y consolidado con un alto grado de autonomía, sin vínculos entre sí y más bien con muchos antagonismos, conducidas por Cabildos que en la práctica estaban muy alejados de los centros de poder de Santa Fe o de Santo Domingo. La respuesta borbónica a la autonomía local y provincial que tantos signos de rebeldía habían originado, fue la centralización militar con la Capitanía General; la centralización económica con la Intendencia; la centralización legislativa y gubernamental con la Real Audiencia y la centralización judicial con el Real Consulado. Además, para ese momento, los mismos Cabildos habían experimentado otra crisis de autonomía en la composición de sus empleos concejiles, al imponerse que debían alternarse entre criollos y europeos, lo que originó multiplicidad de impugnaciones.

Al concluir los tres siglos de dominación española, todo estaba preparado para que el país entrara, con la Revolución de Independencia, al cuarto siglo de nuestra historia, el siglo XIX, que fue el siglo del militarismo, del federalismo y de las guerras sociales.

Los «trescientos años de calma» –como los calificó Bolívar– que habían transcurrido desde el descubrimiento, habían terminado con una revolución –la de Gual y España–, que había sido de carácter político, es decir, no ya de los desposeídos y de los esclavos negros, sino de las élites intelectuales, administrativas y militares, por la libertad política. El insumo teórico adicional lo suministraría Francisco de Miranda y todo el bagaje escrito que penetraría a nuestras tierras desde los Estados Unidos de América y desde Francia, producto de las dos grandes revoluciones de finales del siglo XVIII; todo ayudado por la difusión de las ideas a partir de 1808, tanto con motivo de la introducción de la imprenta a la Provincia como con motivo de las cátedras universitarias. No olvidemos que hasta entonces, en el período colonial, las noticias de los acontecimientos europeos y de otras Provincias, cuando llegaban a nuestras tierras ya eran historia. Pasaban meses y años sin que llegara un barco, como si el tiempo se hubiese paralizado, quedando cada hacienda y cada pueblo aislado, en la soledad de sus espacios.

Por otra parte, el Tribunal de la Inquisición que podía reprimir esta entrada documental, afortunadamente estaba en Cartagena de Indias, muy lejos de estas tierras.

En ese momento sólo faltaba una causa inmediata para la Revolución Municipal y esa fue la guerra de independencia que, a partir de 1808, se desarrolló en España, contra la invasión napoleónica, y que dejó a estas Provincias efectivamente huérfanas desde el punto de vista político; orfandad para la cual nadie estaba preparado, por el vacío de poder que se había producido y que originó la pérdida de legitimidad del Poder del Estado.

La máscara de Fernando VII fue la excusa para que se diera el golpe de Estado del 19 de abril de 1810, precisamente por quien sólo podía darlo, por el Cabildo de Caracas, con representación de los que dominaban social y económicamente la Provincia, los criollos blancos, y algunos nuevos y efímeros representantes del gremio de los pardos. La secuela de ello fue la creación del Estado Venezolano, luego de la declaración de Independencia, al sancionarse la Constitución de 1811, cuya conformación político-constitucional es la que analizamos en este libro.

Antes, sin embargo, nos referiremos a los antecedentes políticos y constitucionales del Estado.

SEGUNDA PARTE
LOS ANTECEDENTES POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DEL ESTADO VENEZOLANO

El Estado venezolano se formó con motivo de la instalación de un gobierno republicano en 1811, con la Revolución del 19 de abril de 1810, mediante la cual se desconoció el poder de la autoridad colonial que existía en las Provincias que en ese momento conformaban la Capitanía General de Venezuela, que había sido recién creada en 1777. Para ese momento, las consecuencias político-constitucionales de las Revoluciones Norteamericana (1776) y Francesa (1789) habían comenzado a tener efecto y a propagarse en el mundo, y con ellos, los principios del Estado de Derecho habían comenzado a consolidarse. Esos principios fueron, precisamente, los que influyeron directamente en los constitucionalistas del nuevo Estado.

Por ello, para analizar el Estado venezolano e incluso su conformación histórica, resulta indispensable, en primer lugar, estudiar la base de su configuración territorial en el régimen político de las Provincias del imperio español en los territorios de Venezuela, que surgieron del doblamiento antes analizado; en segundo lugar, analizar los principales elementos de la configuración política del Estado independiente en 1810 y 1811; y en tercer lugar, estudiar los antecedentes constitucionales que fueron utilizados por nuestros fundadores derivados de la Revolución Americana y de la Revolución Francesa.

I. LA BASE DE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LAS PROVINCIAS DEL IMPERIO ESPAÑOL EN LOS TERRITORIOS DE VENEZUELA

La Declaración solemne de la Independencia de Venezuela del 5 de julio de 1811, se formuló por los representantes de las «Provincias

Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la Confederación Americana de Venezuela en el Continente Meridional», reunidos en Congreso; y esos mismos representantes, reunidos en «Congreso General», elaboraron la «Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela», sancionada el 21 de diciembre de 1811. Venezuela, como Estado independiente se configuró, entonces, como una federación de Provincias y se estructuró sobre la base de la división provincial que nos había legado el régimen político de la Monarquía española.

1. La provincia en la organización política de las Indias Occidentales

En efecto, durante todo el proceso español de conquista y colonización en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, y a medida que avanzó el poblamiento, la Provincia se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de Ultramar. Estas provincias, como unidades territoriales básicas, giraban en torno a una ciudad, que con sus autoridades locales (Ayuntamiento o Cabildo) hacía de cabeza de Provincia.

La Provincia, así, durante todo el período del dominio español en América Hispana hasta comienzos del siglo XIX, fue una institución territorial creada y desarrollada por la Monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución territorial similar; no teniendo el término mismo, en la Metrópoli, ni siquiera un significado definido. En las leyes del Reino de Castilla, las cuales fueron en el inicio de la conquista las que básicamente se aplicaron en el territorio americano, el término provincia no se refería a una división administrativa o política organizada, sino más bien se usaba como equivalente de región, comarca o distrito e incluso de tierra, sin régimen político o administrativo estable o fijo[1]. En ese mismo sentido se siguió utilizando posteriormente hasta el punto de que las provincias que existían en la Península para

1 Véase J. Cerdá Ruiz-Funes, «Para un Estudio sobre los Adelantados Mayores de Castilla (siglos XIII-XV)», Actas de II *Symposium Historia de la Administración*, Madrid, 1971, p. 191.

fines del siglo XVIII tenían más realidad en los diferentes estudios que se habían elaborado por la Corona para uniformar la Administración territorial del Estado, que en la organización política existente[2].

No hay que olvidar que el descubrimiento de América en 1492, y el inicio del proceso de la conquista de los territorios americanos coincide, en España, con el fin de la larga lucha de la Reconquista del territorio peninsular por los reyes cristianos, con la toma de Granada en enero de 1492 y la subsiguiente expulsión de los moros y judíos en esos finales del siglo XVI. Este es el mismo tiempo del inicio del proceso de unificación política de los territorios de la España peninsular que desarrollaron los Reyes Católicos, Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, en torno a dos Reinos, el de Castilla y el de Aragón, unidos por un principio de unidad dinástica. El Estado español, por tanto, a partir de un mismo momento histórico, comienza a ordenarse territorialmente, por una parte en las provincias de los reinos de las Indias Occidentales y por la otra, en los territorios de los Reinos de Castilla y Aragón y de los otros reinos de la Península.

En todo caso, fue sólo a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, dictada después del establecimiento del Estado venezolano como Estado independiente, que la Administración Provincial comenzó a implantarse en el Estado de la España peninsular, uniformizada luego a partir de las reformas de 1833, que siguiendo el esquema francés de los Departamentos, dividieron la totalidad del territorio español en Provincias[3].

La Provincia hispano-americana, en cambio, como se ha dicho, fue anterior a la Provincia peninsular, y su concepción durante la conquista y colonización, siguió los trazos de la institución que con el mismo nombre se había desarrollado en el Imperio Romano para el gobierno y administración de los territorios conquistados por el ejército romano fuera de Italia (Ultramar) y que estaban a cargo de un gobernador (*propetor*, procónsul o *legati*)[4].

---

2 Véase T. Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República,* Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980, p. 74, nota 69.

3 Véase el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando a hacer la división del territorio español en la Península e Islas adyacentes, en 49 provincias, en T. R. Fernández y J. A. Santamaría, *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX,* Madrid, 1977, pp. 115 y ss.

4 Véase A. Posada. *Escritos Municipales y de la Vida Local,* Madrid, 1979, p. 284; J. Arias, *Manual de Derecho Romano,* Buenos Aires, 1949, p. 58; F. Gutiérrez Alviz, *Diccionario de Derecho Romano,* Madrid, 1948, p. 504; T. Chiossone, *ídem,* p. 74, nota Nº 69.

En esta forma, en la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, mandadas a imprimir y publicar por el Rey Carlos II (1680), se resumió la estructura territorial para la ordenación política que España había creado en América, en la siguiente forma:

> «Para mejor, y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquéllos Reynos y Señoríos en Provincias mayores y menores, señalando las mayores, que incluyan otras muchas por distritos a nuestras Audiencias Reales: proveyendo en las menores Gobernaciones particulares, que por estar mas distantes de las Audiencias, las rijan y gobiernen en paz y justicia: y en otras partes, donde por la calidad de la tierra, y disposición de los lugares no ha parecido innecesario, ni conveniente hacer Cabeza de Provincia, ni proveer en ella Gobernador, se han puesto Corregidores y Alcaldes mayores para el gobierno de las Ciudades y sus Partidos, y lo mismo se ha observado respecto de los Pueblos principales de Indios, que son Cabeceras de otros»[5].

La *Recopilación* consideraba, además, que «la distinción de los términos y territorios de las Provincias...era uno de los medios con que más se facilita el buen gobierno».

En esta forma, la organización política del Imperio español en el territorio americano que recogió la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias* en 1680, y que se había ido conformando durante casi dos siglos, era la siguiente:

La unidad territorial básica, como queda expuesto, fue la Provincia, la cual era la circunscripción territorial donde ejercía su autoridad un Adelantado, al inicio de la labor descubridora y de conquista, y luego un Gobernador[6]. El Gobernador ejercía el poder militar, por ello era

---

5 La Ley respectiva es de «Carlos II y la Reyna Gobernadora en esta Recopilación», *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias* (ed. 1943), tomo II, Libro Quinto, Título Primero, p. 109.

6 El carácter de los «Adelantados Gobernadores» en los primeros años después del Descubrimiento y en los primeros años de la Conquista, sin duda, está inspirado en la figura de los Adelantados Mayores de Castilla, como oficiales del Rey en las «provincias», generalmente fronterizas con los reinos moros, (que con la terminación de la reconquista se sustituyeron por los Alcaldes Mayores o Corregidores), equivalentes o semejantes a los Lugartenientes Generales, Gobernadores o Virreyes de la Corona de Aragón, Véase J. Cerdá Ruiz Funes, *idem*, p. 190-192; J. M. Ots Capdequi, *Manual de Historia del Derecho Español de las Indias y del derecho propiamente Indiano*, Buenos Aires, 1945, p. 174.

Capitán General, y además, tenía a su cargo las funciones administrativas, de gobierno y de administración de justicia. Estas Provincias, como circunscripciones territoriales, tuvieron diversas formas de creación en el tiempo: inicialmente surgieron de las Capitulaciones, es decir, de los convenios suscritos entre el Monarca y el Jefe de una expedición de conquista y doblamiento proyectada, en las cuales se indicaban los derechos que la Corona se reservaba, así como los privilegios que se concedían a los participantes en la empresa descubridora. En ellas, al Jefe de la expedición se le otorgaba el título de Adelantado, con carácter vitalicio o hereditario, y con amplísimos poderes militares, de administración y de gobierno[7]; posteriormente, fueron creadas por la Corona por Reales Cédulas.

Las Provincias eran de dos clases: las Provincias mayores y las Provincias menores. Las Provincias mayores agrupaban a otras Provincias menores, en cuyo caso, el Gobernador de la Provincia mayor llevaba el título de Capitán General, por su función militar en el territorio de las otras provincias menores, que eran comandadas por un Gobernador. Los gobernadores de cada Provincia gozaban de autonomía y se entendían directamente con la Real Audiencia o el Monarca. En el caso de Venezuela, al crearse la Capitanía General de Venezuela en 1777, los gobernadores de las distintas provincias conservaron su autonomía excepto para asuntos militares, que pasaron a estar bajo el Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela.

El Gobernador y Capitán General, o el Gobernador, según el caso, tenían su sede en la ciudad Cabeza de Provincia, la cual generalmente le daba el nombre a ésta, y que como núcleo urbano siempre jugó un papel protagónico. Por ello, el sistema de ciudades, tanto en América como en la Península, fue la base para la organización del territorio[8]; y en América dicho sistema se configuró, en definitiva, de la manera siguiente: Había ciudades integradas en el territorio de las provincias, en cuyos casos, las autoridades de las mismas, los Alcaldes (Alcaldes Mayores u Ordinarios

---

7 Era a la vez Gobernador, Capitán General y Alguacil Mayor de su provincia. Véanse J. M. Ots Capdequi, *El Estado Español en las Indias,* México, 1946, pp. 20-21; *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias*, p. 346; y *Estudios de Historia del derecho español en las Indias,* Bogotá, 1940; S.A. Zavalia, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América,* Madrid, 1935.

8 Véase L. Morell Ocaña, «Raíces históricas de la concepción constitucional de la Provincia», en el libro *La Provincia,* IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, pp. 15, 17, 18.

según la importancia de la villa, metropolitana o no) y los Regidores, que se reunían en ayuntamiento o concejo, estaban bajo la autoridad del Gobernador de Provincia. En los casos de ciudades que, por la disposición de los lugares o la calidad de la tierra, no resultaba conveniente establecer una Provincia, y en los casos de Pueblos de Indios, la autoridad sobre éstas se atribuía a un Corregidor o Alcalde Mayor[9].

En esta forma, para 1680, cuando se mandó a publicar la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, los territorios que formaron luego a Venezuela estaban divididos en las siguientes cinco provincias: Margarita (1525), Venezuela o Caracas (1528), Nueva Andalucía o Cumaná (1568); Guayana (1568), y Maracaibo (1676) que comprendía la antigua Gobernación de Mérida y La Grita (1622)[10]; estando cada una de dichas provincias a cargo de un Gobernador y Capitán General, con sede en la ciudad Cabeza de Provincia, respectivamente, en La Asunción, Caracas, Cumaná, Santo Tomé y Maracaibo.

Ahora bien, conforme a la Recopilación de Leyes, tanto las Provincias del Imperio Español en América (fueran Provincias mayores o menores), como los corregimientos y alcaldías mayores como unidades territoriales básicas, se agruparon bajo la autoridad de las Reales Audiencias creadas conforme al modelo de las Reales Audiencias y Cancillerías de España, que habían sido creadas en Valladolid y Granada, que abarcaron todo el territorio español peninsular, al norte y al sur del Tajo. De acuerdo con el modelo peninsular, las Reales Audiencias tenían como función primordial la administración de justicia, por lo que entre otras competencias eran Tribunales de alzada respecto de las decisiones de los Gobernadores; pero se diferenciaron del modelo peninsular en que, en América, además de las funciones judiciales, se constituyeron en importantes órganos corporativos de gobierno, carácter que no tuvieron en España.

Así, las Audiencias velaban por el mantenimiento del orden y buena gobernación de las ciudades; nombraban *ad interim* a los

---

9 *Recopilación de Leyes,* tomo II, Libro IV, Título V, p. 14 y Título VII, p. 19; y Libro V, Título I, p. 109.

10 En el territorio de Venezuela, en 1680, no existían ni Corregimientos ni Alcaldías Mayores, como unidades territoriales separadas de las *Provincias*. Un Corregimiento existió en lo que son hoy los Estados Táchira y Mérida, el Corregimiento de Mérida y La Grita, que comprendía las ciudades de Mérida, San Cristóbal y San Antonio, territorio elevado a provincia en 1622. Véase Guillermo Morón, *Historia de Venezuela,* Caracas, 1971, tomo III, p. 400.

Gobernadores y a los funcionarios de las que estaban sometidas a su jurisdicción: y en sus funciones deliberativas-gubernativas, producían los Reales Acuerdos[11].

Se distinguieron tres clases de audiencias: las Audiencias Virreinales, las Audiencias Pretoriales y las Audiencias Subordinadas. Las Virreinales eran las que tenían su sede en la capital del Virreinato y estaban presididas por el Virrey.

Las Pretoriales, aquellas que tenían su sede en una Provincia mayor, y cuyo Presidente era entonces el Gobernador y Capitán General; y las Subordinadas las otras, generalmente situadas en una Provincia menor, presididas por el Gobernador[12].

En cuanto a las Provincias que formaban el territorio de Venezuela, en 1680, y conforme a la Recopilación de Leyes, la Provincia de Mérida y La Grita, y la Provincia de Guayana, incluida Trinidad, formaban parte del distrito de la Real Audiencia de Santa Fe; y las provincias de Venezuela, de Cumaná y de Margarita, formaban parte del distrito de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española[13].

Por otra parte, conforme a la Recopilación de Leyes, el territorio español en América inicialmente estaba dividido en dos Virreinatos, el de Nueva España (1535) y el del Perú (1543), estando a cargo de cada Virrey, la cúspide del poder delegado por el Rey en las Indias.

Los Virreyes, así, fueron una especie de alter ego del Rey, reunían todas las competencias estatales de la Monarquía en sus correspondientes Virreinatos, configurándose como la más alta instancia después del Rey. Además, por la inmensidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones con la península y la urgencia de los problemas a ser resueltos, el Virrey decidía por sí mismo sin plantear siquiera la cuestión a los altos organismos radicados en España, por lo que hasta cierto punto, era alter ego de dichas instancias[14]. Los Virreyes, además, presidían la Real Audiencia virreinal, establecían los cambios de límites territoriales de las Audiencias que estaban en su jurisdicción territorial y promulgaban instrucciones para los Gobernadores y Capitanes

---

11 Véase J.M. Ots Capdequi, *El Estado Español...*, p. 65; y *Manual de Historia...*, p. 355.

12 Véase J.M. Ots Capdequi, *El Estado Español...*, p. 65; y *Manual de Historia...*, p. 356.

13 *Recopilación de Leyes*, tomo II, Libro V, Titulo II, pp. 113, 114 y 115.

14 Véase Ots Capdequi, *El Estado Español...*, p. 64 y *Manual de Historia...*, pp. 360-362.

generales, Corregidores y Alcaldes Mayores, quienes debían consultar al Virrey sobre las resoluciones de importancia que debían adoptar.

En el siglo XVII, y conforme se ordenó en la Recopilación de Leyes, dependían del Virreinato de Nueva España, las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guadalajara; y del Virreinato del Perú, las de Panamá, Lima, Santa Fe de Bogotá, Charcas, Chile y Buenos Aires. En el siglo XVIII, al crearse los Virreinatos de Nueva Granada (1718), y Río de la Plata, quedaron en la jurisdicción del primero, las Audiencias de Santa Fe, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro de las del segundo, las de Buenos Aires y Charcas[15].

En cuanto a las Provincias de Venezuela, en 1680, aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe (Mérida y La Grita y Guayana) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato del Perú; y aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española (Venezuela, Cumaná y Margarita) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva España. Posteriormente, a partir de la creación del Virreinato de Nueva Granada (1718), las Provincias sometidas a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe comenzaron a estar bajo la jurisdicción de dicho Virreinato.

Las Provincias de Venezuela, por tanto, no tuvieron una integración definida sino hasta 1777, cuando se crea la Capitanía General de Venezuela y luego, en 1786, cuando se erige la Real Audiencia de Caracas. A partir de esas fechas[16], las Provincias de Venezuela quedan integradas en una sola jurisdicción militar y de administración de justicia. El Gobernador de la Provincia de Venezuela comenzó a ser, además, Capitán General de las demás provincias e islas anexas y agregadas a ellas.

2. Las provincias en los territorios de Venezuela en la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias* (1680)

La organización del territorio de América, conforme al esquema que se formuló en la Recopilación de Leyes, por supuesto, fue

15 *Idem*, pp. 66 y 356, respectivamente.

16 A las que hay que agregar la de 1776 cuando se crea la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; y la de 1793, cuando se crea el Real Consulado de Caracas.

un proceso lento desarrollado por agregaciones sucesivas a medida que avanzaba el proceso de conquista y posterior colonización y poblamiento. Además, por supuesto, no fue uniforme en todo el territorio de América, pues las condiciones físicas y de organización social y política de las poblaciones indígenas con las que se encontraron los españoles, no fue la misma. En esta forma, por supuesto, el proceso de organización político territorial de los territorios conquistados, en los cuales los españoles encontraron civilizaciones indígenas con una organización político-social y estable, como sucedió en México y el Perú, sede de Virreinatos, fue distinto al desarrollado en territorios en los cuales éstas no existían, como fue el caso de Venezuela.

A. La Provincia de Margarita (1525)

Ahora bien, como se ha dicho, la primera de las provincias creadas en los territorios de Venezuela fue la Provincia de Margarita, en la isla del mismo nombre que le puso el mismo Almirante de la Mar Océano el 14 de agosto de 1498 en su Tercer Viaje, y la cual fue establecida por las Capitulaciones firmadas el 18 de marzo de 1525, en Madrid, mediante las cuales se concedió a Marcelo de Villalobos para su poblamiento, quien asumió su Gobernación, quedando dependiente política, militar y judicialmente de la recién creada Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española.

La Isla, sin embargo, había sido poblada previamente como soporte al funcionamiento y existencia de la ciudad de Nueva Cádiz, que desde 1508 era el centro de la explotación de perlas más importante del caribe, situada en la isla de Cubagua.

Durante todo el transcurso de la conquista y colonización[17] hasta 1739, la Isla de Margarita había quedado bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva España. A partir de esa fecha, se la integra al Virreinato de Nueva Granada que había sido restablecido el 20 de agosto de ese año. En lo judicial, sin embargo, continuó bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. Además, a partir de 1777 la Provincia de Mar-

17 Para un estudio detallado de la historia de la Provincia de Margarita, véase Guillermo Morón, *Historia de Venezuela, ídem*, tomo I, pp. 265 y ss., y tomo II, pp. 7 a 110.

garita fue integrada con las otras provincias de Venezuela, en la Capitanía General de Venezuela, como unidad político militar separada del Virreinato de Nueva Granada.

B. La Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela (1528)

Como se dijo, la Provincia de Venezuela tuvo su origen en las Capitulaciones otorgadas en 1528 por Carlos V a Enrique Ehinger y Gerónimo Sailler, y en su defecto a Ambrosio de Alfinger y Jorge Einger, para descubrir y poblar las tierras desde el Cabo de la Vela hasta el Cabo de Marcapaná[18] en las costas de Venezuela, donde ya se habia fundado en año antes, la ciudad de Coro. Con esta capitulación, la misma se convirtió en la sede de la Gobernación, en el centro del proceso de penetración al interior y el foco expansivo del poblamiento[19]. Por ello, fue cabeza de Provincia hasta 1576, cuando la capital se trasladó a Caracas, que había sido fundada años antes (1567). La ciudad de Maracaibo formó parte de la Provincia de Venezuela hasta 1676 cuando se creó la Provincia de Maracaibo que abarcó el Corregimiento de Mérida y La Grita.

La ciudad de Coro, que había sido fundada un año antes (1527), fue el centro del proceso de penetración al interior y el foco expansivo del poblamiento. Por ello, fue cabeza de Provincia hasta 1576, cuando la capital se trasladó a Caracas, que había sido fundada años antes (1567). La ciudad de Maracaibo formó parte de la Provincia de Venezuela hasta 1676 cuando se creó la Provincia de Maracaibo que abarcó el Corregimiento de Mérida y La Grita.

La Provincia de Venezuela o Caracas estuvo sometida en lo judicial a la Real Audiencia de Santo Domingo hasta 1717, cuando pasó a formar parte del Virreinato de Nueva Granada y de la Real Audiencia de Santa Fe. A pesar de la disolución del Virreinato en 1723, permaneció sometida a la Audiencia de Santa Fe hasta 1731, cuando de nuevo pasó a la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo. Esta situación

18 Véase el texto de las Capitulaciones en G. Morón, *Historia...*, tomo III, pp. 23 a 28; J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1978, tomo I, p. 36.

19 Véase. S. Bernabeu y otros, *Historia Urbana de Iberoamérica*, tomo I, La ciudad Iberoamericana hasta 1573, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, Madrid, 1987, p. 246.

duró sólo ocho años, pues al reorganizarse el Virreinato de Santa Fe (1739), se le agregó de nuevo la Provincia de Venezuela, la cual volvió a quedar sometida a la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe.

En 1742, por Real Cédula de 12 de febrero se decidió «revelar y eximir al Gobierno y Capitanía General de la Provincia de Venezuela», de toda dependencia del Virreinato de Nueva Granada, con lo cual se ordenó y mandó «que la anunciada Provincia de Venezuela quede desde ahora en adelante con total independencia de ese Virreinato». La Real Cédula atribuyó, además, a los Gobernadores de la Provincia de Venezuela «el velar sobre el cumplimiento de la obligación de las de Maracaibo, Cumaná, Margarita, La Trinidad y la Guayana en lo respectivo al ilícito comercio»[20]. Mediante esta Real Cédula se ordenó pasar de nuevo a la Provincia de Venezuela a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo, a la que quedó vinculada hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. A partir de entonces, el Gobernador de la Provincia de Venezuela y Capitán General de todas las demás provincias de Venezuela, se convirtió además en Presidente de la Real Audiencia de Caracas. En ese mismo año de 1786, se separó del gobierno de Caracas la ciudad de Trujillo y se la agregó a la Provincia de Maracaibo.

En todo caso, para el momento en que se manda a publicar la Recopilación de Leyes (1680), la Provincia de Caracas o Venezuela comprendía aproximadamente los territorios de los actuales Estados Falcón, Trujillo, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda y Distrito Capital. En 1810, cuando se declara la Independencia, la Provincia de Caracas comprendía aproximadamente los territorios de los actuales Estado Falcón, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda y del Distrito Capital.

Posteriormente, en 1811, Coro quedó separada de la Provincia.

C. La Provincia de Nueva Andalucía (1568)

La Provincia de la Nueva Andalucía o Cumaná se estableció formalmente luego de las Capitulaciones ajustadas entre Felipe II y Diego Fernández de Serpa el 5 de mayo de 1568, por Real Cédula de 27 de mayo de 1568, en la cual se le concedió el título de Gobernador y Capitán

20 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, tomo I, pp. 55-57.

General de la provincia[21], dependiendo de la Real Audiencia de Santo Domingo a la cual estuvo siempre sometida, hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. La Gobernación de Nueva Andalucía o Cumaná fue la más importante del oriente del país y comprendió en diversas ocasiones las provincias de Trinidad y Guayana. Desde 1591 hasta 1731, la Isla de Trinidad había formado parte de una Provincia con Guayana, bajo la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe, la cual a partir de 1731 y hasta 1762, se unió a la de Nueva Andalucía[22]. La Provincia de la Trinidad de la Guayana continuó, sin embargo, separada, a cargo de un Gobernador y Capitán General[23], integrada desde 1739 al Virreinato de Nueva Granada y luego, en 1777, a la Capitanía General de Venezuela. Pero ello sólo por dos años, pues en 1797 es tomada por Inglaterra, perdiendo España este dominio[24].

En 1680, cuando se manda a publicar la *Recopilación de Leyes*, la Provincia de Nueva Andalucía comprendía, aproximadamente, los territorios de los actuales Estados Anzoátegui, Sucre y Monagas y parte del actual Estado Delta Amacuro, que era la superficie que tenía, aproximadamente en 1810, cuando se constituyó, en forma separada, la Provincia de Barcelona.

D. La Provincia de Guayana (1568)

La Provincia de Guayana se estableció por Real Cédula de 18 de noviembre de 1568, por la cual se ordenó a la Audiencia de Santa Fe que se capitulase a favor de Gonzalo Jiménez de Quesada para descubrir y poblar los llanos, provincias y tierras al oriente del Nuevo Reyno de Granada, lo cual se hizo efectivo en 1569 y ejecutó, a partir de 1582, su sobrino político, Antonio de Berrío[25] quien heredó de aquél la Gobernación de Guayana. La Provincia, que se extendió hasta Trinidad, la cual le quedó integrada (Provincia de Trinidad y la Guayana) hasta 1731, formó parte, además, de la Provincia de Nueva Andalucía, y por tanto, bajo la jurisdicción de la Real Audiencia

21 Véase el texto en G. Morón, *ídem*, tomo II, pp. 357 y 358.
22 Véase G. Morón, *ídem*, tomo II, p. 113.
23 *Idem.*, p. 66.
24 Véase J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, tomo II, p. 177.
25 Véase el texto de la capitulación en G. Morón, *ídem*, tomo II, pp. 215-216.

de Santo Domingo, entre 1733 y 1762, cuando adquirió autonomía sometida a la Audiencia de Santa Fe. Esta situación duró hasta 1776, cuando pasó a depender nuevamente de la Audiencia de Santo Domingo a través de la jurisdicción militar que sobre ella se había otorgado a la Gobernación de la Provincia de Venezuela. En 1768, se le agregó la Comandancia General del Orinoco y Río Negro, cuyos linderos llegaban por el sur hasta el Amazonas. En 1771, por Real Cédula de 28 de octubre, se ordenó el cese de la sujeción de la Provincia de Guayana a las órdenes del Gobernador y Capitán General de la de Venezuela, y la subsiguiente subordinación al virreinato de Nueva Granada y su Real Audiencia. Ello duró seis años, hasta 1777, cuando se sometió en lo militar a la Capitanía General de Venezuela y hasta 1786, en lo judicial, cuando pasó a la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas[26].

Al mudarse a publicar la Recopilación de Leyes (1680), la Provincia de Guayana comprendía, aproximadamente, los territorios del Estado Bolívar, del Estado Amazonas, parte del territorio del Estado Delta Amacuro y la Isla de Trinidad. Con excepción de esta última isla, esa misma extensión territorial la tenía en 1810.

E. La Provincia de Maracaibo (1676)

La Provincia de Maracaibo se estableció por Real Cédula de 31 de diciembre de 1676, cuando se ordenó la anexión de la ciudad de la Nueva Zamora de la Laguna de Maracaibo al Gobierno de Mérida y la Grita, y consiguientemente, a la Real Audiencia de Santa Fe[27]. En esta forma, la Provincia de Maracaibo se formó, por una parte, a expensas del territorio occidental de la Provincia de Venezuela o Caracas, y por la otra, integrando dicho territorio a la Provincia de Mérida y La Grita. Debe señalarse que ésta había tenido su origen en la labor de poblamiento del Gobernador Francisco de Cáceres, de la Gobernación del Espíritu Santo, cuya capital fue La Grita, fundada en 1576, y el posterior establecimiento del Corregimiento de Mérida y La Grita en 1607, que comprendía, además, San Cristóbal y San Antonio. La Provincia de Mérida y La Grita, con rango de Gobernación y Capitanía General,

26 Véase G. Morón, *Idem*, tomo II, pp. 230-231; J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Idem*, tomo I, pp. 105-107.

27 Véase G. Morón, *Idem*, tomo III, p. 400.

fue creada en 1622, con capital en Mérida, sometida a la Real Audiencia de Santa Fe[28]. A partir de 1678, la capital de la Provincia de Mérida, La Grita y Maracaibo, pasó a la ciudad de Maracaibo. En 1777, la Provincia fue integrada a la Capitanía General de Venezuela y, a partir de 1786, pasó a la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas. En esa misma fecha, en virtud de la Real Cédula de 15 de febrero de 1786, la ciudad de Trujillo, que desde su fundación había pertenecido a la Provincia de Venezuela o Caracas, fue agregada a la Provincia de Maracaibo, y en la misma Real Cédula se segregó de la Provincia el territorio de la Comandancia de Barinas para formar una nueva Provincia, la de Barinas[29].

En 1680, por tanto, cuando se manda a publicar la Recopilación de Leyes, el territorio de la Provincia de Maracaibo comprendía, aproximadamente, los territorios de los actuales Estados Zulia, Mérida, Táchira, Barinas y Apure. En 1810, al declararse la Independencia, comprendía, aproximadamente, los territorios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo. Ese mismo año, sin embargo, se constituyeron como Provincias separadas, las de Mérida (comprendida La Grita y San Cristóbal) y Trujillo.

F. La Provincia de Barinas (1786)

Por Real Cédula de 15 de febrero de 1786, se erigió la Provincia de Barinas[30], cuyo territorio quedó dentro de la Capitanía General de Venezuela y en la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas, creada ese mismo año. El territorio de la misma comprendió, aproximadamente, lo que hoy son los territorios de los Estados Barinas y Apure, que como se dijo, fueron segregados de la Provincia de Maracaibo a la que pertenecían.

3. La integración de las provincias de Venezuela: La Capitanía General de Venezuela (1777)

Como se ha señalado, por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, dada en San Ildefonso[31] y en virtud de las representaciones formuladas a la Corona por el Virrey del Nuevo Reyno de Granada y por

28 Véase el documento respectivo en G. Morón, *ídem*, vol. 3, p. 380.

29 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, tomo I. pp. 210-212.

30 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ibídem*, tomo I. pp. 210-212.

31 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, tomo II, pp. 129-130.

los Gobernadores de las Provincias de Guayana y Maracaibo, acerca de los inconvenientes que producía a dichas Provincias, así como a las de Cumaná, Margarita y Trinidad el seguir unidas al Virreinato del Nuevo Reino de Granada por la distancia en que se hallaban de su capital Santa Fe, lo que provocaba el retardo en las providencias, con graves perjuicios para el Real servicio; para evitar estos males y otros mayores que podrían ocasionarse «en el caso de una invasión», se resolvió

> «la absoluta separación de las mencionadas Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita del Virreinato y Capitanía General del Nuevo Reyno de Granada y agregarlas en lo gubernativo y militar a la Capitanía General de Venezuela, del mismo modo que lo están, en lo respectivo al manejo de mi Real Audiencia, a la nueva Intendencia erigida en dicha Provincia, y ciudad de Caracas, su capital»[32].

En efecto, con motivo de las reformas adoptadas por el rey Carlos III desde 1749, mediante la creación de las Intendencias en la Península, se había querido ordenar la administración territorial, que estaba subdividida, hasta entonces, en infinidad de derechos históricos.

Así, las Intendencias originaron una nueva distribución territorial, en la que quedaban enclavados varios corregimientos y alcaldías mayores, y el Intendente intervenía en los asuntos de hacienda, guerra, policía y justicia[33].

Pues bien, el esquema de las Intendencias se aplicó también a los territorios de América, y por ello se creó, en 1776, la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Trinidad, encargada de administrar las rentas[34].

Son esas mismas Provincias las que al año siguiente se integraron a la Capitanía General de Venezuela, por la Real Cédula de 1777, que dispuso además,

---

32 *Idem*, p. 129.

33 Véanse los comentarios a la Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 1749, en V. Rodríguez Casado, «Las reformas provinciales en la España de Carlos III», *Crónicas del VI Congreso Interamericano de Historia Municipal*, IEAL, Madrid, 1959, pp. 205-211.

34 Real Instrucción de 8-12-77. Véase en Gisela Morazzani de Pérez Enciso, *La Intendencia en España y en América*, Caracas, 1960, pp. 318 a 409. Eduardo Arcila Farías, *Economía Colonial de Venezuela*, Caracas, 1973, tomo II, pp. 1 a 30.

> «separar en lo jurídico de la Audiencia de Santa Fe, y agregar a la primitiva de Santo Domingo, las dos expresadas Provincias de Maracaibo y Guayana, como lo está la de Cumaná y las Islas de Margarita y Trinidad para que hallándose estos territorios bajo una misma Audiencia, un Capitán General y un Intendente inmediato, sean mejor regidos y gobernados con mayor utilidad de mi Real Servicio»[35].

La consecuencia de la creación de la Capitanía General de Venezuela se estableció claramente en la Real Cédula, al ordenar al Virrey y Audiencia de Santa Fe, el que se inhibieran y abstuvieran «del conocimiento de los respectivos asuntos que les tocaba antes de la separación» y a

> «los Gobernadores de las Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo, é Islas de Margarita y Trinidad, que obedezcan, como a su Capitán General, al que hoy es y en adelante lo fuere de la Provincia de Venezuela, y cumplan las órdenes que en asuntos de mi Real Servicio les comunicare en todo lo gubernativo y militar; y que así mismo den cumplimiento los Gobernadores de las Provincias de Maracaibo y Guayana á las Provisiones que en lo sucesivo despachare mi Real Audiencia de Santo Domingo, admitiendo para ante ella, las apelaciones que se interpusieren según y en la forma que lo han hecho, o debido hacer para ante la de Santa Fe»[36].

Posteriormente, por Real Cédula de 13 de junio de 1786, se ratificó el reacomodo provincial que se había dispuesto en las Reales Cédulas de 1676 y de febrero de 1786 sobre la creación de las Provincias de Maracaibo y Barinas, ordenándose que la Provincia de Maracaibo continuase unida a la Capitanía General e Intendencia de Caracas, y además se dispuso crear la Real Audiencia de Caracas, «para evitar los perjuicios que originan a los habitantes de dichas Provincias de Maracaibo, la de Cumaná, Guayana, e Islas de Margarita y Trinidad, comprendidas en la misma Capitanía General de recurrir por apelación de sus negocios a la Audiencia Pretorial de Santo Domingo»[37].

---

35 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, tomo I, p. 129.

36 *Idem*, p. 130.

37 Véase el texto en *ídem*, p. 214.

Finalmente, por Real Cédula de 3 de julio de 1793, se erigió el Real Consulado de Caracas, con su Tribunal y jurisdicción en toda la Capitanía General de Venezuela, en los asuntos mercantiles[38].

En esta forma, para 1810, la base de la integración política de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela estaba establecida con la creación, en 1776, de la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; en 1777, de la Capitanía General de Venezuela; en 1786 de la Real Audiencia de Caracas; y en 1793, del Real Consulado de Caracas[39].

El cuadro político territorial de las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela en 1810 correspondía entonces aproximadamente al territorio siguiente: la *Provincia de Margarita,* a la Isla de Margarita; la *Provincia de Venezuela o Caracas,* los territorios de los Estados Falcón, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda, y el Distrito Capital; la Provincia de Cumaná o Nueva Andalucía, los territorios de los Estados Anzoátegui, Sucre, Monagas y parte del territorio del Estado Delta Amacuro; la Provincia de Guayana, los territorios de los Estados Bolívar, Amazonas y parte del Delta Amacuro; la Provincia de Maracaibo, los territorios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo; y la Provincia de Barinas, los territorios de los Estados Barinas y Apure.

A raíz de la Constitución de la Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, en Caracas, el 19 de abril de 1810, y del inicio del proceso de Independencia de Venezuela, en los meses subsiguientes se establecieron tres nuevas provincias: el 27 de abril, se constituyó una Junta Provincial en Barcelona, dando origen a la Provincia de Barcelona, con parte del territorio de la que era la Provincia de Nueva Andalucía o Cumaná[40]; el 16 de septiembre de 1810, en la ciudad de Mérida se constituyó una Junta que asumió la autoridad soberana, constituyéndose la Provincia de Mérida con parte del territorio de la Provincia de Maracaibo, a la que se sumaron las ciudades de La Grita (11-10-1810) y San Cristóbal (28-10-1810); y el 9 de octubre de 1810, al constituirse una Junta se estableció la Provincia de Trujillo, con parte del territorio que correspondía a la Provincia de Maracaibo[41].

38 Véase el texto en *ídem,* pp. 248 a 256. Véase en general, M. M. Álvarez F., *El Tribunal del Real Consulado de Caracas,* 2 tomos, Caracas, 1967.

39 Véase T. Chiossone, *ídem,* p. 89; G. Morón, «El proceso de Integración», *El Nacional,* 26-8-76, p. A-4.

40 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem,* tomo II, p. 411.

41 Véase los textos en el libro *Las Constituciones Provinciales,* Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 341 a 350.

En consecuencia, para finales de 1810, el territorio de Venezuela estaba integrado por las siguientes nueve (9) Provincias: Margarita, Caracas, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Barinas, Barcelona, Mérida y Trujillo. El Congreso que declaró solemnemente la Independencia el 5 de julio de 1811, estaba integrado por representantes de las Provincias de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, y fueron los representantes de esas mismas siete (7) Provincias los que sancionaron la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811.

No habían participado en esos actos representantes de las Provincias de Guayana y Maracaibo, así como tampoco de Coro, que si bien pertenecían a la Provincia de Caracas, no se sumaron a la declaración de independencia y quedaron sometidas a la Corona.

Por ello, el artículo 128 de la Constitución estableció que

> «luego que libres de la opresión que sufren las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana puedan y quieran unirse a la Confederación, serán admitidas a ella, sin que la violenta separación en que a su pesar y el nuestro han permanecido, pueda alterar para con ellas los principios de igualdad, justicia, fraternidad de que gozarán, desde luego, como todas las demás provincias de la Unión».

4. El territorio del Estado formado por el de las provincias de la Capitanía General de Venezuela

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela, de 1811, hecha por los representantes «de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas», al establecer el Pacto Federal, dejó a cada una de esas Provincias «su Soberanía, Libertad e Independencia», con «el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración *territorial* bajo las leyes que crean convenientes». Agregó el Preliminar de dicho texto que «del mismo derecho gozarán todos aquellos territorios que por división del actual o agregación a él vengan a ser parte de esta Confederación». Por ello, como se dijo, el artículo 128 de la Constitución, conforme a esa declaración se destinó a las otras Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela, que eran Coro, Mara-

caibo y Guayana, las cuales «luego que libres de la opresión que sufren puedan y quieran unirse a la confederación, serán admitidas a ella».

En esta forma, aun cuando sin una definición expresa, el territorio de la Confederación se formó por el de las Provincias que formaban parte de la Capitanía General de Venezuela y cuyos representantes sancionaron la Constitución.

La Constitución de 1819, decretada «por nuestros representantes, diputados al efecto por las provincias de nuestro territorio que se han liberado ya del despotismo español», en su título II, Sección Primera, artículo 2 estableció que:

> «...el territorio de la República de Venezuela se divide en diez Provincias que son: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Sus límites y demarcaciones se fijarán por el Congreso».

Este texto, en igual forma, sin definir el ámbito del territorio, al dividirlo en el de las Provincias, remitió al territorio de éstas para su determinación.

A partir de la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia de 1821 y de la Constitución de Colombia de ese mismo año (Cúcuta), se comenzó a definir el territorio de Venezuela por el que formaba la Capitanía General de Venezuela establecida por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, tal como estaba configurado en 1810 antes del proceso político iniciado el 19 de abril de ese año. En esta forma, en Venezuela se siguió el principio de derecho internacional público americano, conocido como el de *Uti possidetis juris,* según el cual nuestro país tenía derechos sobre los territorios que correspondían en 1810 a la Capitanía General de Venezuela, de tal manera que los límites territoriales del país eran los mismos que correspondían en ese año a dicha entidad colonial, en relación al Virreinato de la Nueva Granada, al Brasil y a la Guyana Británica.

En efecto, en 1821, la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia, sancionada en Cúcuta, al reunir los pueblos de Nueva Granada y Venezuela en una sola Nación, denominada República de Colombia, definió su territorio en la siguiente forma:

«*Art. 5.* El territorio de la República de Colombia será el comprendido dentro de la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato y Capitanía del nuevo Reino de Granada. Pero la asignación de sus términos precisos queda reservada para tiempo más oportuno».

En la Constitución de Colombia de 1821, conforme a la orientación de la Ley Fundamental, el territorio de la República se definió así:

«*Art. 6.* El territorio de Colombia es el mismo que comprendían el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela».

En la Constitución de 1830, luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia y su Constitución como Estado independiente, se definió el territorio de Venezuela en la siguiente forma:

«*Art. 5.* El territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela. Para su mejor administración se dividirá en provincias, cantones y parroquias, cuyos límites fijará la Ley».

Esta norma de la Constitución de 1830, sustancialmente quedó con la misma redacción en las Constituciones posteriores, evolucionando hasta lograr la concepción vigente del texto constitucional de 1999.

5. La provincia en el Régimen español de la Península

Contrariamente a lo que sucedió en los territorios coloniales, donde la Provincia fue el eje de la organización territorial que España montó en su imperio americano, en la península ibérica, la división Provincial fue un hecho posterior al inicio de la independencia hispanoamericana, que se comenzó con los trabajos de las Cortes de Cádiz en 1812.

En efecto, la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, al definir al territorio español y enumerar sus posesiones en la Península, agregó que:

«Art. 11. Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan».

Las Cortes, por Decreto de 23 de mayo de 1812, restablecieron en diversas partes del territorio diputaciones provinciales, mientras se llegaba «el caso de hacerse la conveniente división del territorio español», de lo que Adolfo Posada deduce en su obra *Escritos municipalistas de la vida local*[42] «la idea que se tenía de la necesidad de una división territorial nueva en Provincias».

A esos efectos, en la Constitución de Cádiz se había previsto un capítulo relativo al «Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones provinciales» (arts. 324 a 337).

En realidad, las Cortes, al regular las Diputaciones Provinciales, lo que hicieron fue institucionalizar la figura de las Juntas Provinciales que habían surgido al calor de la guerra de independencia frente a Francia, transformándolas en tales Diputaciones, a las cuales se atribuyó el rol de representar el vínculo de unión intermedio, entre los ayuntamientos y el gobierno central, asumiendo tales diputaciones el control de tutela de éstos (art. 323).

El esquema de Cádiz fue efímero. El 8 de diciembre de 1813, Napoleón firmó en Valençay un Tratado de Paz con Fernando VII, reconociéndolo como Rey. Meses después, los Aliados europeos entrarían en París (31 de marzo de 1814), imponiendo la constitución de un gobierno transitorio, y tres días después, el 3 de abril de 1814, el Senado pronunciaría el fin del Imperio, removiendo a Napoleón, quien fue exiliado a la isla de Elba, comenzando la restauración de la Monarquía con Luis XVIII. En España, el mes siguiente, el 4 de mayo de 1814, Fernando VII también iniciaría la restauración monárquica, adoptando su célebre Manifiesto sobre abrogación del Régimen Constitucional mediante el cual restableció el absolutismo, declarando «nulos y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás..., y se quitasen de en medio del tiempo» la Constitución y los actos y leyes dictados durante el período de gobierno constitucional[43]. Se extinguió, así, por Reales Cédulas de junio y julio de 1814, la nueva concepción del Estado que los constituyentes de Cádiz habían concebido como Monarquía constitucional, con un

42 Véase A. Posada, *Escritos Municipales de la Vida Local*, IEAL, Madrid, 1979.

43 Véase en *Constituciones Españolas y Extranjeras*, Tomo I, Ediciones de Jorge de Esteban, Ed. Taurus, Madrid 1977, pp. 125 ss.

nuevo régimen municipal y provincial, todo lo cual se eliminó, restableciéndose el sistema a la condición que tenía en marzo de 1808.

El 10 de marzo de 1820, mediante el pronunciamiento del coronel Rafael del Riego que originó la revolución liberal, el mismo Fernando VII fue obligado a aceptar y jurar la Constitución de Cádiz ante el Ayuntamiento de Madrid, restableciéndose la estructura municipal abolida en 1814, reorganizándose de nuevo las Provincias y comunicándose a las Cortes, ante las cuales el Rey renovó, el 9 de julio de 1820, el juramento de fidelidad a la Constitución.

Por Decreto de 22 de enero de 1822, se intentó dar a la Provincia una concreción territorial definida, estableciéndose lo que puede considerarse como la primera división regular del territorio español en cierto número de provincias. Sin embargo, de nuevo, desde Francia se invadió la Península, ejecutando Luis VIII la decisión del Congreso de Verona, de la Santa Alianza, de liquidar el principio monárquico-liberal que surgía en España.

La invasión de los ejércitos borbónicos obligó a las Cortes a negociar, y el Rey, de nuevo, con apoyo extranjero, asumió el poder absoluto restableciéndose por Real Decreto de 17 de octubre de 1824, de nuevo, los ayuntamientos perpetuos y eliminando las bases populares de los ayuntamientos constitucionales.

En 1833, falleció Fernando VII, siendo sustituido por Isabel II, pero bajo la regencia de María Cristina de Borbón como gobernadora del Reino. Ese mismo año, por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por fin, se formuló la división territorial de la Península, en Provincias, con lo cual se consagró en forma definitiva a la Provincia como circunscripción administrativa del Estado español.

II. LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA REVOLUCIÓN HISPANOAMERICANA: APORTES DE LA REVOLUCIÓN NORTEAMERICANA Y DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

En el último cuarto del siglo XVIII, se sucedieron en el mundo dos acontecimientos que iban a transformar radicalmente el orden

político constitucional imperante, los cuales se desarrollaron con muy pocos años de diferencia entre uno y otro, pues fueron sólo 13 años los que separaron la Revolución Norteamericana, en 1776, de la Revolución Francesa de 1789.

Esas dos revoluciones, que trastocaron el constitucionalismo de la época, junto con la Revolución hispanoamericana (1810), iniciada en Venezuela veintiún (21) años después de la última, sin duda, desde el punto de vista político, pueden considerarse como los acontecimientos más importantes del mundo moderno, los cuales tuvieron una enorme importancia para Venezuela, ya que fue nuestro país, a comienzos del siglo XIX, el primero del mundo en recibir la influencia de los mismos y de sus consecuencias constitucionales; influencia que recibimos, precisamente cuando los próceres de la Independencia se encontraban en la tarea de elaborar las bases de un nuevo sistema jurídico-estatal para un nuevo Estado independiente, segundo en su género después de los Estados Unidos de Norteamérica, en la historia política del mundo moderno.

Venezuela, por tanto, formuló sus instituciones bajo la influencia directa y los aportes al constitucionalismo de aquellas dos revoluciones[44], aun antes de que se operaran cambios constitucionales en España, lo que se configura como un hecho único en América Latina. Al contrario, la mayoría de las antiguas Colonias españolas que logran su independencia después de 1811 y, sobre todo, entre 1820 y 1830, recibieron las influencias del naciente constitucionalismo español plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812, algo que, insistimos, no pudo suceder en el caso de Venezuela al formarse el Estado independiente, el cual puede decirse que se construye como un Estado moderno, con un régimen constitucional moderno, mucho antes que el propio Estado español moderno[45].

44 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1976) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.

45 Véase Allan R. Brewer-Carías, «El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)», en *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del Constitucionalismo Iberoamericano y Latino*, Unión Latina-UCAB, Caracas, 2004, pp. 223-331.

1. La Revolución Norteamericana y la Declaración de Derechos de Virginia (1776)

La Declaración de Derechos o *Bill of Rights* de Virginia[46] fue aprobada el 12 de junio de 1776 por los representantes del pueblo de Virginia, constituyendo la primera de las declaraciones formales de derechos individuales en el constitucionalismo moderno.

Junto con las Declaraciones de las otras Colonias Americanas, diferían de los precedentes ingleses (*Magna Carta*, 1215; *Habeas Corpus Act*, 1679; *Bill of Rights*, 1689)[47], básicamente porque al declarar y establecer los derechos, no hacían referencia a éstos como basados en el *common law* o la tradición, sino a derechos derivados de la naturaleza humana y de la razón (*ratio)*. Por ello, los derechos declarados en la Declaración de Derechos hecha por los «representantes del buen pueblo de Virginia» de 1776, eran derechos naturales que «pertenecen a ellos y a su posteridad, como la base y fundamento del Gobierno». En la base de su formulación, sin duda, están las doctrinas políticas imperantes en la época de Locke, Montesquieu y Rousseau, que se basaban en el análisis de la situación natural del hombre y el logro del pacto o contrato social para establecer una soberanía como mecanismo para la protección de la libertad.

Esta fue la base para la subsiguiente exaltación del individualismo y de la consagración de derechos, incluso no sólo de los ciudadanos de un Estado, sino además del Hombre, con la consecuente construcción del liberalismo político y económico.

Estas ideas se pusieron en práctica en las Colonias Norteamericanas, con las Declaraciones de independencia respecto de Inglaterra (1776), constituyendo cada una de ellas un Estado, con su propia Constitución. Las Declaraciones de Derechos, entonces, pueden considerarse como el producto más inmediato de la Revolución Norte-

---

46 Véase el texto en J. Hervada y J. M. Zumaquero, *Textos Internacionales de Derechos Humanos*, Pamplona, 1978, pp. 24 a 35. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Los Derechos Humanos en Venezuela, Casi 200 Años de Historia*, Caracas, 1990, pp. 17 y ss.

47 Véase los textos en M. Pacheco, *Los Derechos Humanos. Documentos Básicos*, Santiago de Chile, 1987, pp. 1 a 25.

americana[48], entre ellas, el *Bill of Rights* y la *Constitution or Form of Goverment of Virginia* adoptados, respectivamente, el 12 y el 29 de junio de 1776.

En particular, en el breve Preámbulo de la Declaración de Derechos de Virginia se establece claramente la relación entre los derechos naturales y el Gobierno, donde se observa la clara influencia de las teorías de Locke en el sentido de que la sociedad política se forma teniendo como base esos derechos, los cuales son el fundamento del gobierno. Ello, además, deriva claramente de las tres primeras secciones de la Declaración, que disponían:

> «*Sección 1.* Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto privar o desposeer a su posterioridad; a saber, el goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad, y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad.
> *Sección 2.* Que todo poder está investido en el pueblo y consecuentemente deriva de él, que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él.
> *Sección 3.* Que el gobierno se instituye, o debería serlo, para el provecho, protección, y seguridad comunes del pueblo, nación, o comunidad; que de todos los varios modos o formas de gobierno, es el mejor aquél que es capaz de producir el mayor grado de felicidad y de seguridad y está más eficazmente asegurado contra el peligro de mala administración; y que, cuando un gobierno resulta inadecuado o contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, modificarlo o abolirlo, en la forma que se juzgue más conveniente al bienestar público».

Adicionalmente, la Sección 4 estableció la prohibición de los privilegios, y la Sección 5 prescribió la separación de poderes y la condición temporal de los cargos públicos, así:

48 Sobre el proceso político de la independencia norteamericana, veáse lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, *Evolución histórica del Estado*, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1996, Primera Parte, pp. 204 y ss.

«*Sección 5.* Que los poderes legislativos y ejecutivo del Estado deben estar separados y ser distintos del judicial; y que los miembros de los dos primeros, [porque] deben ser alejados [de la tentación] de la opresión, sintiendo las cargas del pueblo y participando de ellas, deberán, en períodos-prefijados, ser reducidos a la condición privada y retornar al cuerpo social, del que procedían originariamente, y las vacantes deberán ser cubiertas por elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que todos, o una parte, de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegibles, o inelegibles, según lo dispongan las leyes».

De este texto, resulta clara tanto la teoría del contrato o pacto social, basado en la existencia de derechos inherentes al hombre e inalienables, así como la base democrática del gobierno, como la mejor y más justa forma del mismo, lo que conlleva a la representación democrática mediante elecciones libres (Sección 7ª) y al derecho de resistencia, producto, asimismo del pacto social. Las otras once secciones se dedican a regular algunos derechos fundamentales, entre los cuales se destacan, el derecho a juicios rápidos, con las debidas garantías; el derecho a no ser condenado a penas excesivas o crueles o a castigos inusuales; y la libertad de prensa.

Estas Declaraciones, sin duda, marcaron el inicio de la era democrática y liberal del Estado de Derecho Moderno, y aun cuando la Constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, no contuvo una declaración de derechos fundamentales, puede decirse que dicha declaración de derechos constituye una de las principales características del constitucionalismo americano, la cual influenció todo el derecho constitucional moderno[49]. En particular, aparte de haber influenciado la redacción de la propia Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el texto de la Declaración de Virginia fue un antecedente importante en la elaboración de la Declaración de derechos que contiene la Constitución de Venezuela de 1811.

---

49 Ch. H.Mc Ilwain, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, 1939, p. 6.

2. La Revolución Francesa y la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789)

El antiguo régimen que precedió a la Revolución francesa, como sistema político-social, estaba montado sobre una estructura estamental, conforme a la cual la sociedad feudal estaba estratificada en estados u órdenes. La sociedad, así, estaba naturalmente estructurada en un orden jerárquico de estamentos o estados con status desigual, derivado esencialmente del principio hereditario de nacimiento. En la cúspide de la estructura socio-política estaba el Monarca, y el resto de los hombres tenía condicionada su situación en la sociedad según su pertenencia a un estamento, orden o estado[50]. La Revolución francesa fue precisamente el acontecimiento político que trastocó la estratificación del Antiguo Régimen, proclamando, al contrario, la igualdad, lo que implicó que frente a los antiguos derechos estamentales, se declararon como base de la sociedad, los derechos naturales que el hombre tiene por igual.

Este principio de la igualdad, a pesar de que sólo fuera la burguesía la que lo disfrutase efectivamente, trastocó completamente el sistema político que estaba basado en el principio de la unidad del poder en torno al Monarca absoluto. Pero debe tenerse en cuenta que el debilitamiento del poder del Monarca y la apertura a la limitación del mismo, fue producto del propio Rey, de sus conflictos con los *Parlements* y de la convocatoria a los Estados Generales.

En efecto, el inicio de la revolución política en Francia a finales del siglo XVIII puede decirse que lo provocó el propio Rey Luis XVI al convocar, en 1788, los Estados Generales, con lo que puso fin al gobierno absoluto, al aceptar, al contrario, compartir el Gobierno y el Poder con un cuerpo de representantes electos en los diversos estamentos que asumió el poder legislativo, el cual, hasta ese momento, lo ejercía el Monarca.

La situación del Poder en Francia antes de la Revolución, habiendo desaparecido las grandes asambleas políticas desde 1628, estaba casi totalmente en manos del Monarca, quien gobernaba y legislaba, siendo la justicia impartida por altos tribunales de justicia, denominados *Parlements*. A éstos, además, el Monarca sometía las leyes antes

50 A. Truyol y Serra, *Los Derechos Humanos*, Madrid, 1968, p 12.

de ser promulgadas, para que le fueran formuladas sus objeciones y pareceres. En esta forma, los órganos del poder judicial ejercían parte del poder legislativo (control), lo que Alexis De Tocqueville explicó como un producto de las costumbres generales de la época, donde no se concebía un poder absoluto total cuya obediencia al menos no pudiera discutirse. Explicaba De Tocqueville la situación así:

> «Antes de su ejecución, el edicto [del Rey] era, pues, llevado al Parlament. Los agentes del Rey exponían sus principios y ventajas; los magistrados los discutían; todo públicamente y en voz alta con la virilidad que caracterizaba a aquellas instituciones medievales. A menudo ocurría que el Parlament enviase repetidamente al Rey, disputada para rogarle modificar o retirar su edicto. A veces, el Rey acudía en persona, y permitía debatir con vivacidad, con violencia, su propia ley ante sí mismo. Pero cuando al fin expresaba su voluntad, todo volvía al silencio y a la obediencia; porque los magistrados reconocían que no eran más que los primeros funcionarios del príncipe y sus representantes, encargados de ilustrarle y no de coartarle»[51].

En 1787, estos mismos principios continuaban en aplicación, pero con un cambio en cuanto al tema del debate y la naturaleza de los argumentos: el *Parlement* de París comenzó a pedir piezas justificativas en apoyo de los edictos que proponían reformas impositivas, particularmente, las cuentas de la hacienda, a lo que el Rey se negó, lo que significaba una negativa a compartir con los tribunales de justicia el poder legislativo. La respuesta del Parlement fue que «sólo la Nación tenía derecho a conocer nuevos impuestos y pidió que fuera reunida»[52].

No por azar Condorcet escribía en 1788, en su libro *Influencia de la Revolución de América sobre Europa*, que uno de los derechos del hombre era, precisamente, «el derecho a contribuir, sea inmediatamente, sea por representación, a sancionar estas leyes y a todos los actos consumados en nombre de la sociedad»[53].

51 Alexis De Tocqueville, *Inéditos sobre la Revolución*, (trad. de *Notes et Fragments inedites sur la Revolution*), Madrid, 1989, p. 56.

52 *Idem*, p. 53.

53 Condorcet, *Influencia de la Revolución de América sobre Europa*, Buenos Aires, 1945, p. 27.

En todo caso, en la lucha entre el Rey y el *Parlement* de París, en 1787, hubo una tregua, al haber un entendimiento entre ambos en cuanto a la promulgación del edicto que creó las Asambleas provinciales electivas, lo que, como lo afirmó De Tocqueville, significó una «extraña y total revolución del gobierno y de la sociedad», pues el establecimiento de estas Asambleas provinciales «completaba la total destrucción del viejo sistema político europeo. Sustituía de golpe lo que restaba de feudalismo por la república democrática, la aristocracia por la democracia, la realeza por la República»[54]. En todo caso, la confrontación entre el Rey y el *Parlament*, particularmente por el rechazo de las medidas relativas a los impuestos y empréstitos, amenazaba con paralizar la Administración. Francia, entre otros aspectos, había quedado endeudada por el financiamiento que había prestado a la Revolución norteamericana, y la Administración requería mayores ingresos. El Rey presionó llegando incluso a desterrar al *Parlement* de París en pleno. La situación, en todo caso, se agravó, pues en Francia existían trece *Parlements* que tenían su sede en cada una de las trece Provincias judiciales, y si bien, en general, éstos sólo discutían los asuntos que concernían a las respectivas Provincias, en 1787 actuaron al unísono, negándose a registrar los nuevos impuestos atentatorios contra el derecho de propiedad, y pidieron la convocatoria de los Estados Generales. Por ello De Tocqueville afirmó que «la unión de los *Parlements* no sólo fue el arma de la Revolución, sino su señal»[55], calificando la situación como la de una «sedición judicial, más peligrosa para el gobierno que cualquier otra»[56].

En esta situación, la nobleza, que había apoyado a la oligarquía judicial que controlaba los *Parlements*, fue humillada, entrando en lucha común contra el poder absoluto del Rey, al igual que el clero. La burguesía esperaría, y sólo asumiría el papel principal, al dominar los Estados Generales. El pueblo con frecuencia se amotinó, siendo el primer motín sangriento de la Revolución el conocido como la *journée des tuiles*, en Grenòble, el 7 de junio de 1788, con motivo del destierro del *Parlement*. En Grenoble también se produjo otro hecho que precipitó la crisis; se reunieron espontáneamente nobles, eclesiásticos y burgueses,

54 Alexis De Tocqueville, *ídem*, p. 58.

55 *Idem*, p. 66.

56 *Idem*, p. 66.

convocando unos Estados Provinciales en el Delfinado a reunirse en el Castillo de Vizille para «dar al desorden un tono regular»[57].

Según De Tocqueville «fue la última vez que un hecho ocurrido fuera de París ejercería marcada influencia sobre el destino general del país»[58].

En todo caso, el gobierno temió que el hecho fuese imitado en todas partes, por lo que Luis XVI despidió a sus ministros, abolió o suspendió los edictos y convocó de nuevo a los *Parlements*. Estos reasumieron sus funciones, castigaron a quienes habían osado reemplazarlos y persiguieron a quienes los habían obedecido.

Los *Parlements*, sin embargo, «cuando se creían los dueños, descubrieron de pronto que ya no eran nada»[59]; como lo afirmó De Tocqueville «su popularidad no tardó más tiempo en esfumarse de lo que se empleaba, en 1788, para llegar cómodamente desde las costas de Bretaña a París»[60]. Particularmente, la caída fue súbita y terrible para el *Parlement* de París, institución de la cual se vengó desdeñosamente el Poder real.

En efecto, el *Parlement* de París había pedido que los Estados Generales a constituirse, se establecieran como en 1614, esto es, que cada orden o estamento tuviera una representación igual y votara separadamente, lo que le hizo perder su reputación de portavoz de las libertades.

Las reacciones panfletarias contra el *Parlement* de París signaron la reacción del Tercer Estado, y el propio Rey respondió a la propuesta del *Parlement* de la siguiente manera:

> «Nada tengo que responder a mi *Parlament* sobre sus súplicas. Es con la nación reunida con quien concretaré las disposiciones apropiadas para consolidar para siempre el orden público y la prosperidad del Estado»[61].

Con ello, puede decirse, el propio Rey consumó la Revolución, al renunciar al gobierno absoluto y aceptar compartirlo con los Esta-

57 *Idem*, p. 73.
58 *Ibídem*.
59 *Idem*, p. 77.
60 *Idem*, p. 80.
61 *Idem*, p. 81.

dos Generales, que se reunirían en mayo de 1789. Así, el Rey había firmado su condena.

En cuanto a los *Parlements*, De Tocqueville resumió su suerte así:

> «Una vez vencido definitivamente el poder absoluto y cuando la nación no necesitó ya un campeón para defender sus derechos, el Parlement volvió de pronto a ser lo que antes era: una vieja institución deformada y desacreditada, legado de la Edad Media; y al momento volvió a ocupar su antiguo sitio en los odios públicos. Para destruirlo, al Rey le había bastado con dejarle triunfar»[62].

Los estados u órdenes habían estado juntos en el proceso antes descrito, pero vencido el Rey y convocados los Estados Generales, la lucha por el dominio de los mismos entre las clases comenzó, y con ello empezó a surgir la verdadera figura de la Revolución.

Los Estados Generales no se habían reunido en Francia desde hacía 165 años (los últimos, en 1614), por lo que, como instituciones, no eran sino un vago recuerdo. Nadie sabía con precisión cuál iba a ser el número de los diputados, las relaciones entre los estamentos, el sistema de elección o el modo de deliberar.

Sólo el Rey podía decirlo, y no lo dijo[63]; en cambio, aceptó la propuesta de su primer ministro (Cardenal de Brienne) de convocar, el 5 de julio de 1788, a un concurso académico incitando «a todos los sabios y demás personas instruidas de su reino, y en particular, a quienes componían la Academia de Inscripciones y Bellas Letras, a dirigir a su señoría, el Ministro de Gracia y Justicia, toda clase de informes y memorias sobre esta cuestión»[64] Como lo observó De Tocqueville, ni más ni menos era como «tratar la Constitución del país como una cuestión académica y sacarla a concurso»[65]. En el país más literario de Europa, una propuesta como ésa no pudo tener mayor eco, y Francia se vio inundada de escritos. Todos deliberaron, reclamaron y pensaron en sus intereses y trataron de encontrar, en las ruinas de los antiguos

62 *Idem*, p. 83.
63 *Idem*, p. 86.
64 *Ibídem*.
65 *Ibídem*.

Estados Generales, la forma más apropiada para garantizarlos. Este movimiento de ideas originó la lucha de clases, propició la subversión total de la sociedad, provocó el olvido de los antiguos Estados Generales y originó la búsqueda de la identificación de un Poder Legislativo e, incluso, de una nueva forma de gobierno. Los textos de Montesquieu y Rousseau, por supuesto, fueron citados con frecuencia, siendo los preceptores ideológicos de la Revolución.

La cuestión política fundamental se situó, entonces, en quién habría de dominar los Estados Generales, por lo que la lucha entre los estamentos se desató, multiplicándose los escritos contra los privilegios, la violencia contra la aristocracia y la negación de los derechos de la nobleza. La igualdad natural, que había sido tema difundido por la propia nobleza en sus ratos de ocio, se convertiría en el arma más terrible dirigida contra ella, prevaleciendo la idea de que el gobierno debía representar la voluntad general y la mayoría numérica debía dictar la Ley. Por ello, la discusión política giró en torno a la representación del Tercer Estado, en el sentido de si debía o no ser más numerosa que la concedida a cada uno de los otros dos estamentos (nobleza y clero). En diciembre de 1788, el Consejo Real decidió que el Tercer Estado tuviera un número igual a la suma de los otros dos estamentos, con lo que los duplicó, a cuyo efecto, en enero de 1789 se publicaron las normas que debían regir la elección de los diputados a los Estados Generales.

Las elecciones se celebraron en cerca de 40.000 asambleas locales y despertaron, en las masas campesinas y los más desheredados, un estado de tensa excitación tanto sobre los acontecimientos futuros como sobre sus carencias actuales, que se reflejaron en los denominados *cahier de doleances* que los diputados llevarían a la reunión de los Estados Generales.

Los Estados Generales fueron inaugurados oficialmente por el Rey el 5 de mayo de 1789, y las primeras semanas de sus discusiones giraron en torno al tema de la forma de la votación, en el sentido de si las órdenes que los componían debían o no votar separadamente. La burguesía urbana y profesional había acaparado la mayoría de los escaños entre los diputados del Tercer Estado, por lo que dominó las discusiones y las votaciones en las Asambleas, lo que se reforzó por la división imperante en los otros dos estamentos. En el mismo mes de

mayo de 1789, el Tercer Estado insistió en la celebración conjunta de sesiones para considerar la validez de los mandatos de los diputados, negándose a la verificación en forma separada. La nobleza adoptó una posición diametralmente opuesta, considerando la votación separada como un principio de la Constitución monárquica. El clero, dividido, si bien no aceptó celebrar sesiones conjuntas con el *Tiers*, se abstuvo de declararse como Cámara aparte.

El 10 de junio de 1789, el Tercer Estado, alentado por el apoyo popular, decidió rebelarse. Invitó a las otras órdenes a una sesión conjunta advirtiendo que si no asistían, actuarían sin ellas. En esta forma, y sólo con la asistencia de algunos sacerdotes, el Tercer Estado se arrogó a sí mismo el título de Asamblea Nacional, configurándose en el primer acto revolucionario del Tercer Estado. La mayoría se convirtió en todopoderosa e incontenible, facilitada la situación por un poder real ya desarmado, con lo que se invirtió de golpe el equilibrio del Poder. Por ello, dijo De Tocqueville, el *Tercer Estado*, «dominando la única Asamblea, no podía dejar de hacer no una reforma, sino la Revolución»[66]. De allí la propia afirmación que deriva del título de la famosa obra de Sieyes *¿Qu'est ce que le tiers état?* (¿Qué es el Tercer Estado?): El Tercer Estado constituye la nación completa, negando que las otras órdenes tuvieran algún valor[67].

La Asamblea, así, dictó Decretos, incluso relativos al tema de su disolución, los cuales fueron derogados por el Rey, quien al contrario, ordenó remitir la discusión de la organización de los Estados Generales a cada orden por separado, e intimidar con la fuerza al Tercer Estado. Con apoyo popular se impidió la disolución de la Asamblea y, de resultas, el Rey se vio obligado a aceptarla. El 27 de junio, los restos de las otras órdenes recibieron la orden expresa de fundirse a ella.

En París, la rebelión popular era incontenible, agravada por la actuación del Ejército enviado por el Rey para controlar el orden. La búsqueda de armas por el pueblo para defenderse signó las revueltas y motines, e incluso, fue el motivo de la toma de la Bastilla, el 14 de julio de 1789. La revuelta salvó a la Asamblea Nacional, la cual

66 *Idem*, p. 92.

67 Sièyes, *Qu-est-ce que le tiers état,* (publicada en enero de 1789), ed. R. Zappeti, Génova, 1970.

fue reconocida por el Rey, pero el espíritu subversivo se esparció por todas las provincias, en las cuales los campesinos y pueblos en armas se sublevaron contra los antiguos señores. La Asamblea Nacional tuvo que prestar atención inmediata al problema del privilegio fiscal, lo que llevó, el 4 de agosto, a que los diputados nobles y del clero renunciaran a sus derechos feudales y a sus inmunidades fiscales.

La Asamblea había recibido el 11 de julio un primer texto de una «Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano», presentado por Lafayette. Suprimidas las rebeliones provinciales, dicha Declaración fue sancionada el 27 de agosto de 1789, pero el Rey le negó su asentimiento. Una nueva rebelión popular en París, no sólo obligó al Rey y a la Asamblea a trasladarse desde Versalles a la capital, sino a la sanción de la Declaración el 2 de octubre de 1789.

Junto con la Declaración de Derechos, el 2 de octubre la Asamblea también había sometido al Rey un Decreto contentivo de artículos de Constitución, en los cuales (19 en total), se recogieron los principios de organización del Estado: se proclamaba que los poderes emanaban esencialmente de la nación (art. 1); que el Gobierno francés era monárquico, pero que no había autoridad superior a la de la Ley, a través de la cual reinaba el Rey, en virtud de la cual podía exigir obediencia (art. 2); se proclamaba que el Poder Legislativo residía en la Asamblea Nacional (art. 2) compuesta por representantes de la nación libre y legalmente electos (art. 9), en una sola Cámara (art. 5) y de carácter permanente (art. 4); se disponía que el Poder Ejecutivo residiría exclusivamente en las manos del Rey (art. 16), pero que no podía hacer Ley alguna (art. 17); y se establecía que el Poder Judicial no podía ser ejercido en ningún caso, por el Rey ni por el Cuerpo Legislativo, por lo que la justicia sólo sería administrada en nombre del Rey por los tribunales establecidos por la Ley, conforme a los principios de la Constitución y según las formas determinadas por la Ley (art. 19)[68].

En todo caso, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el producto más importante del inicio de la Revolución, sancionada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789, contiene en sus 17 artículos los derechos fundamentales del hombre. En su redacción,

68 Véase el texto en J. M. Roberts, *French Revolution Document*, (ed. J. M: Robert and R. C. Cobb), Oxford, 1966, pp. 173 y 174.

sin duda, a pesar de la multiplicidad de fuentes que la originaron, tuvieron gran influencia los *Bill of Rights* de las Colonias norteamericanas, particularmente en cuanto al principio mismo de la necesidad de una formal declaración de derechos. Una larga polémica se originó en cuanto a esta influencia norteamericana, desde comienzos de siglo[69], la cual puede decirse que incluso, fue mutua entre los pensadores europeos y americanos.

Los filósofos franceses, comenzando por Montequieu y Rousseau, eran estudiados en Norteamérica; la participación de Francia en la Guerra de Independencia norteamericana fue importantísima; Lafayette fue miembro de la Comisión redactora de la Asamblea Nacional que produjo la Declaración de 1789, y sometió a su consideración su propio proyecto basado en la Declaración de Independencia Americana y en la Declaración de Derechos de Virginia; el ponente de la Comisión Constitucional de la Asamblea propuso «trasplantar a Francia la noble idea concebida en Norte América»; y Jefferson estaba presente en París en 1789, habiendo sucedido a Benjamín Franklin como Ministro norteamericano en Francia[70]. En todo caso el objetivo central de ambas declaraciones fue el mismo: proteger a los ciudadanos contra el poder arbitrario y establecer el principio de la primacía de la Ley.

Por supuesto, la Declaración de 1789 también fue influenciada directamente por el pensamiento de Rousseau y Montesquieu; sus redactores tomaron de Rousseau los principios que consideraban el rol de la Sociedad como vinculada a la libertad natural del hombre, y la idea de que la Ley, como expresión de la voluntad general adoptada por los representantes de la nación, no podría ser instrumento de opresión. De Montesquieu deriva su desconfianza fundamental respecto del poder y consecuencialmente, el principio de la separación de poderes[71].

Por supuesto, los derechos proclamados en la Declaración eran los derechos naturales del hombre, en consecuencia, inalienables y univer-

---

69 Véase G. Jellinek, *La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen,* trad. Fardis, Paris, 1902; G. Boutmy, «La Declaration des Droit de l'Homme et du Citoyen et M. Jellinek», *Annales des Sciences Politiques,* XVIII, 1902, pp. 415 a 443; G. Jellinek, «La Declaration des Droit de l'Homme et du Citoyen» (Réponse de M. Jellinek a M. Boutmy), *Revue du Droits Public et de la Science Politique en France et à l'étranger,* T. XVIII, Paris, pp. 385 a 400.

70 J. Rivero, *Les libertés publiques,* Paris, 1973, Vol. I, p. 455; A.H. Robertson, *Human Rights in the World,* Manchester, 1982, p. 7.

71 J. Rivero, *ídem,* pp. 41-42.

sales. No se trataba de derechos que la sociedad política otorgaba sino derechos que pertenecían a la naturaleza inherente del ser humano.

La Declaración fue, entonces, un recuerdo perpetuo de los «derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre», considerando «que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los Gobiernos» (Preámbulo).

Los primeros artículos de la Declaración (1 a 6 y 16), que reconocieron y proclamaron los derechos del hombre y del ciudadano, sin duda, constituyen una compilación de todos los principios liberales basados en las ideas de Locke, Montesquieu y Rousseau y que habían sido concretizados en la Revolución americana, así:

> «*Artículo 1.* Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.
> *Artículo 2.* La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos Derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.
> *Artículo 3.* El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente.
> *Artículo 4.* La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.
> *Artículo 5.* La Ley no tiene derecho a prohibir sino las acciones perjudiciales para la sociedad. No puede impedirse nada que no esté prohibido por la Ley, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordena.
> *Artículo 6.* La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, así cuando protege, como cuando castiga. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dig-

nidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos».

El resto de la Declaración se refiere a los derechos individuales, por ejemplo, el principio *nullum crimen nulla poena sine lege* (artículo 7); la presunción de inocencia (artículo 9); la libertad de expresión y comunicación de las ideas y opiniones (artículo 10), considerada como «una de las más preciosas de los derechos del hombre» (artículo 11); y el derecho de propiedad, considerado como «sagrado e inviolable» (artículo 17)[72].

Debe decirse, en todo caso, que entre la Declaración francesa de 1798 y las Declaraciones americanas se destaca una diferencia fundamental, en contenido y sentido. La Declaración de 1789 no tenía por objeto establecer un nuevo Estado sino que se adoptó como un acto revolucionario, dentro del Estado nacional y monárquico que ya existía. En las Declaraciones Americanas, en cambio, se trataba de manifestaciones para construir nuevos Estados, y por tanto nuevos ciudadanos. En la Declaración de 1789, como se proclama en el Preámbulo, se buscaba recordar solemnemente a todos los miembros de la comunidad política sus derechos, por lo que el nuevo principio de la libertad individual aparecía sólo como una importante modificación en el contexto de una unidad política existente. En cambio, en las Declaraciones Americanas, la vigencia de los derechos era un importante factor en el proceso de independencia, y en consecuencia, en la construcción de nuevos Estados sobre nuevas bases, particularmente, sobre el principio de la soberanía del pueblo con todo su contenido democrático y antimonárquico.

En todo caso, la Declaración de 1789 marcó el hito de la transformación constitucional de Francia en los años subsiguientes, y así fue recogida en el texto de la Constitución del 13 de septiembre de 1791; en el de la Constitución de 1793; y en la Constitución del año III (promulgada el 1er *Vendémiaire* del año IV, es decir, el 23 de septiembre de 1795)[73].

La Constitución de 1791, la primera de las Constituciones francesas y la segunda de la historia constitucional moderna, si bien fue una Constitución monárquica, concibió al Rey como un delegado de la

---

72 Véase el texto en J. Hervada y J.M. Zumaquero, *ídem*, pp. 38 a 52. Véase el texto original en J.M. Roberts, *ídem*, pp. 171 a 173.

73 Véanse los textos en J. M. Roberts, *ídem*.

Nación, sujeto a la soberanía de la Ley como expresión de la voluntad general. A partir de ese texto, en todo caso, el Estado ya no fue el Rey (*l'Etat c'est moi*), como Monarca Absoluto, sino el pueblo organizado en Nación sujeto a una Constitución.

Por otra parte, debe destacarse que tanto la Declaración de Derechos como la Constitución de 1791, se basaron en la afirmación de la soberanía nacional, introduciendo un concepto que ha sido fundamental en el derecho constitucional francés, pues marcó el inicio de una nueva base de legitimación del Poder Público, opuesto a la sola legitimación monárquica del Antiguo Régimen[74].

Ahora bien, tanto el texto de la Declaración de 1789, como el de las Constituciones de 1791, 1793 y 1795 no sólo tuvieron una decisiva y determinante influencia en la evolución del derecho constitucional moderno y en la configuración del Estado de Derecho, sino que en particular, influyeron directamente en la redacción de la Declaración de Derechos del Pueblo y de la Constitución de la Confederación de Venezuela de 1811.

3. El constitucionalismo norteamericano y las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América (1789-1791)

Paralelamente al proceso de independencia de las Colonias americanas a partir de 1776 y a su configuración como Estados libres, cada una con su Constitución y su *Bill of Rights*, también surgió un proceso para la configuración de una Confederación o Unión de dichas Colonias, para satisfacer la necesidad de la unión política a los efectos de la conducción de la guerra contra Inglaterra. De allí la adopción, por el Congreso, el 15 de noviembre de 1777, de los «Artículos de la Confederación» considerados como la primera Constitución Americana[75], en el cual se creó una confederación y unión perpetua entre los nuevos Estados, cuyo objetivo era «la defensa común, la seguridad de sus libertades y el mutuo y general bienestar»[76], en un sistema con-

74 Sobre el proceso revolucionario francés y la Constitución de 1791, véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, *ídem*, tomo I, Primera Parte.

75 R.B. Morris, «Creating and Ratifying the Constitution», *National Forum. Towards the Bicentennial of the Constitution*, Fall, 1984, p. 9.

76 A.C. Laughlin, *ídem*, p.131.

forme al cual cada Estado permanecía con «su soberanía, libertad e independencia»[77], y titular de cualquier poder, jurisdicción y derecho no delegado expresamente a los Estados Unidos en Congreso.

El resultado fue que el único cuerpo de la Confederación era el Congreso, en el cual cada Estado tenía un voto. Consecuentemente, la Confederación carecía de poder impositivo directo, dependiendo por ello, desde el punto de vista económico, exclusivamente de las contribuciones de los Estados; carecía de un cuerpo ejecutivo y sólo tenía una forma de organización judicial embrionaria. A pesar de dichas debilidades, sin embargo, la Confederación tuvo éxito en conducir la guerra durante 7 años, hasta finalmente triunfar. En todo caso, luego de la victoria, la precaria estructura de la Confederación provocó la necesidad de establecer un poder central que lograra la integración nacional, a cuyo efecto fue convocada una Convención Federal, «con el único y expreso objetivo de revisar los artículos de la Confederación»[78]. Esto condujo, en 1787, a la sanción, por el Congreso, de la Constitución de los Estados Unidos, como resultado de una serie de compromisos entre los componentes políticos y sociales de las Colonias independientes: entre federalistas y antifederalistas; entre los grandes y los pequeños Estados; entre los Estados del Norte y los Estados del Sur; entre esclavistas y antiesclavistas; y entre la democracia y los intereses de las clases dominantes; todo lo cual condujo finalmente al establecimiento de un sistema de separación de poderes, balanceados y controlados entre sí (*check and balance system*)[79].

Esa Constitución introdujo, en el Derecho Constitucional moderno, dos elementos esenciales que constituyen la mayor contribución al constitucionalismo: en primer lugar, la idea de una Constitución en sí misma, en el sentido de un texto supremo escrito, estableciendo una forma de gobierno; y en segundo lugar, la idea del republicanismo, basada en la representación, como ideología del pueblo contra la idea de la Monarquía y de las autocracias hereditarias[80]. Los norteamerica-

---

77 *Idem*, p. 173; R.L. Perry, *ídem*, p. 399.

78 R.L Perry, *ídem*, p. 401.

79 M. García Pelayo. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, pp. 336-337; A.C. Laughlin, *ídem*, pp. 163-179.

80 G.S. Wood. «The Intelectual Origins of the American Constitutions», *National Forum*, p. 5.

nos del siglo XVIII, por tanto, decidieron, mediante una Revolución, repudiar la autoridad real y sustituirla por la República. De allí que el republicanismo y convertir la sociedad política en República, fue la base de la Revolución norteamericana. Por ello es que la Constitución de 1787 fue adoptada por «el pueblo» (*We the people...*) el cual se convirtió, en la historia constitucional, en el soberano.

La Constitución de 1787, sin embargo, sólo se concibió básicamente como un documento orgánico regulando la forma de gobierno, es decir, la separación de poderes entre los órganos del nuevo Estado, tanto horizontalmente, entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, como verticalmente, como Estados Unidos en un sistema federal. A pesar de los antecedentes coloniales, e incluso, a pesar de las propuestas formuladas en la Convención, la Constitución de 1787 no contuvo una Declaración de Derechos excepto por lo que se refiere al derecho a un gobierno representativo. La protesta de los oponentes al nuevo sistema federal que establecía, sin embargo, llevó a los antifederalistas, durante el proceso de ratificación de la Constitución que duró hasta 1789, pues al menos nueve Estados debían ratificar la Constitución en sus respectivas Asambleas Legislativas, a proponer la adopción de las primeras Diez Enmiendas a la Constitución.

Ello condujo a que, el 25 de septiembre de 1789, sólo un mes después de sancionada la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Asamblea Nacional francesa, el primer Congreso de los Estados Unidos propusiera a las Asambleas Legislativas de los diversos Estados, dichas primeras Diez Enmiendas al texto constitucional, llamada «Declaración de Derechos» (*Bill of Rights*), las cuales fueron ratificadas por las Asambleas Legislativas de los Estados de Nueva Jersey, Maryland, y de los Estados de Carolina del Norte, el mismo año 1789; de Carolina del Sur, Nueva Hampshire, Delaware, Pensilvania, Nueva York, Rhode Island, el año 1790; y de Vermont y Virginia, el año 1791. Las diez primeras Enmiendas, por tanto, comenzaron a regir en 1791, el mismo año que se promulgó la primera Constitución francesa.

La declaración de derechos que forman estas Diez Enmiendas, se refirió a la libertad religiosa, a la libertad de palabra o de imprenta, al derecho del pueblo para reunirse pacíficamente, y al derecho de petición (artículo uno); al derecho del pueblo a poseer y portar armas (artículo

dos); a la garantía del domicilio frente a las requisas militares (artículo tres); al derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo cuatro); a los derechos al debido proceso legal (artículo cinco, siete, ocho), y a ser juzgado sólo por delitos previamente regulados en ley (artículo seis); y a la cláusula abierta de derechos inherentes a las personas (artículo nueve). El texto de la Constitución de los Estados Unidos de América con el de las primeras Enmiendas, traducido del inglés al español por Manuel Villavicencio[81] natural de la Provincia de Caracas, circuló en Venezuela a partir de 1810, y por supuesto también tuvo una influencia decisiva en la elaboración de la declaración de derechos de la Constitución de 1811.

4. Aportes del constitucionalismo americano y francés al constitucionalismo moderno

Las revoluciones norteamericana y francesa puede decirse que establecieron las bases del Estado de Derecho, que justamente surgió en la historia constitucional a finales del siglo XVIII, habiendo dejado un rico legado al constitucionalismo moderno, captado inmediatamente en la Revolución hispanoamericana que se operó en América Latina y se inició en Venezuela en 1810, el cual se puede resumir en los siguientes siete aportes políticos fundamentales[82].

En primer lugar, la idea de la existencia de una Constitución como una carta política escrita, emanación de la soberanía popular, de carácter rígido, permanente, contentiva de normas de rango superior, inmutable en ciertos aspectos y que no sólo organiza al Estado, es decir, no sólo tiene una parte orgánica, sino que también tiene una parte dogmática, donde se declaran los valores fundamentales de la sociedad y los derechos y garantías de los ciudadanos. Hasta ese momento, esta idea de Constitución no existía, y las Constituciones, a lo sumo, eran cartas otorgadas por los Monarcas a sus súbditos.

La primera Constitución del mundo moderno, por tanto, fue la de los Estados Unidos de América de 1787, seguida de la de Francia de

---

81 Editado en Philadelphia en la imprenta Smith & M'Kennie, 1810.

82 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno, ídem*, pp. 18 y ss. En las páginas sucesivas, hemos recogido lo expuesto en dicha obra.

1791. Luego se dictó la de Haití en 1806 y la tercera Constitución moderna republicana fue la de Venezuela de 1811.

En segundo lugar, de esos dos acontecimientos surgió también la idea política derivada del nuevo papel que a partir de ese momento se confirió al pueblo, es decir, el papel protagónico del pueblo en la constitucionalización de la organización del Estado. Con esas Revoluciones, la Constitución comenzó a ser producto del pueblo, y dejó de ser una mera emancipación de un Monarca, por lo que, en los Estados Unidos de América, las Asambleas coloniales asumieron la soberanía, y en Francia, la soberanía se trasladó del Monarca al pueblo y a la Nación; y a través de la idea de la soberanía del pueblo, surgieron todas las bases de la democracia y el republicanismo que, en ese sentido, constituyeron uno de los grandes aportes de dichas Revoluciones.

Por ello, en Venezuela, la Junta Suprema constituida en 1810, entre los primeros actos constitucionales que adoptó, estuvo la convocatoria a elecciones de un Congreso General con representantes de las Provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela, cuyos diputados, en representación del pueblo, fueron los que adoptaron, el 21 de diciembre de 1811, la Constitución, luego de haber declarado solemnemente la Independencia el 5 de julio del mismo año.

En tercer lugar, de esos dos acontecimientos políticos resultó el reconocimiento y declaración formal de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos, con rango constitucional y que, por tanto, debían ser respetados por el Estado. La libertad se constituyó, en esos derechos, como un freno al Estado y a sus poderes, produciéndose así el fin del Estado absoluto e irresponsable. En esta forma, a las Declaraciones de Derechos que precedieron a las Constituciones de las Colonias norteamericanas al independizarse en 1776, siguieron la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, y las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos del mismo año.

La tercera de las declaraciones de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, fue así, la «Declaración de Derechos del Pueblo» adoptada el 1º de julio de 1811 por el Congreso General de Venezuela, texto que meses después se recogió, ampliado, en el Capítulo VII de la Constitución de 1811.

En cuarto lugar, además, dentro de la misma línea de limitación al Poder Público para garantizar la libertad de los ciudadanos, las revoluciones francesa y norteamericana aportaron al constitucionalismo la idea fundamental de la separación de poderes. Esta se formuló, en primer lugar, en la Revolución norteamericana, razón por la cual la estructura constitucional de los Estados Unidos, en 1787, se montó sobre la base de la separación orgánica de poderes. El principio, por supuesto, se recogió aún con mayor fuerza en el sistema constitucional que resultó del proceso revolucionario francés, donde se le agregaron como elementos adicionales, el principio de la supremacía del Legislador, resultado de la consideración de la ley como expresión de la voluntad general; y el de la prohibición a los jueces de interferir en cualquier forma en el ejercicio de las funciones legislativas y administrativas.

La Constitución venezolana de diciembre de 1811, en esta forma, fue el tercer texto constitucional del mundo moderno en establecer expresa y precisamente el principio de la separación de poderes, aun cuando más dentro de la línea del balance norteamericano que de la concepción extrema francesa.

En quinto lugar, de esos dos acontecimientos políticos puede decirse que resultaron los sistemas de gobierno que dominaron el mundo moderno: el presidencialismo, producto de la Revolución norteamericana; y el parlamentarismo, como sistema de gobierno que dominó en Europa después de la Revolución francesa, aplicado en las Monarquías parlamentarias. El presidencialismo se instaló en Venezuela a partir de 1811, inicialmente como un ejecutivo triunviral, y luego unipersonal a partir de 1819.

En sexto lugar, las revoluciones norteamericana y francesa trastocaron la idea misma del Poder Judicial y su papel, pues la justicia dejaría de ser administrada por el Monarca y comenzaría a ser impartida por funcionarios independientes, en nombre de la Nación. Además, con motivo de los aportes de la Revolución americana, los jueces asumieron una función que es fundamental en el constitucionalismo moderno, y que es la del control de la constitucionalidad de las leyes; es decir, la idea de que la Constitución, como norma suprema, tenía que tener algún control como garantía de su supremacía, y ese control se atribuyó al Poder Judicial. De allí, incluso, el papel político que en los Estados Unidos de Norteamérica adquirió la Corte Suprema de Justicia.

En Francia, sin embargo, dada la desconfianza revolucionaria respecto de los jueces, frente a la separación absoluta de poderes, sólo sería cien años después que se originaría la consolidación de la justicia administrativa, aun cuando separada del Poder Judicial, para controlar a la Administración; y doscientos años después, cuando se establecería un control de constitucionalidad de las leyes, aun cuando preventivo, a cargo del Consejo Constitucional, creado también fuera del Poder Judicial. Fue en Venezuela, en la Constitución de 1811, donde por primera vez se recogió toda esa influencia en relación con el papel del Poder Judicial, como fiel de la balanza entre los poderes del Estado, proveniente fundamentalmente de la experiencia norteamericana.

En séptimo lugar, fue de esos dos acontecimientos revolucionarios de donde surgió una nueva organización territorial del Estado, antes desconocida. Frente a las monarquías absolutas, organizadas con base en el centralismo y a falta de uniformismo político y administrativo, esas Revoluciones dieron origen a nuevas formas de organización territorial del Estado que originaron, por una parte, el federalismo, particularmente derivado de la Revolución norteamericana con sus bases esenciales de gobierno local, y por la otra, el municipalismo, originado particularmente de la Revolución francesa.

Venezuela, así, fue el primer país del mundo, en 1811, en adoptar la forma federal en la organización del Estado conforme a la concepción norteamericana; y a la vez, fue el primer país del mundo, en 1812, en haber adoptado la estructura de la organización territorial municipal que legó la Revolución francesa. Estos siete principios o aportes que resultan de la Revolución norteamericana y de la Revolución francesa significaron, por supuesto, un cambio radical en el constitucionalismo, producto de una transición que no fue lenta sino violenta, aun cuando desarrollada en circunstancias y situaciones distintas. De allí que, por supuesto, la contribución de la Revolución norteamericana y de la Revolución francesa al derecho constitucional, aun en estas siete ideas comunes, hayan tenido raíces diferentes: en los Estados Unidos de Norteamérica, se trataba de construir un Estado nuevo sobre la base de lo que eran antiguas Colonias inglesas, situadas muy lejos de la Metrópoli y de su Parlamento soberano, y que durante más de un siglo se habían desarrollado independientes entre sí, por sus propios medios y gozando

de cierta autonomía. En el caso de Francia, en cambio, no se trataba de construir un nuevo Estado, sino dentro del mismo Estado unitario y centralizado, sustituir un sistema político constitucional monárquico, propio de una Monarquía absoluta, por un régimen totalmente distinto, de carácter constitucional y luego republicano.

Conforme a lo dicho, a continuación analizaremos más detalladamente esos aportes de las dos grandes Revoluciones al constitucionalismo moderno, pues son los que constitucionalmente conformaron el nacimiento del Estado venezolano.

A. Los aportes de la Revolución Norteamericana al Constitucionalismo Moderno

Como se dijo, los principios fundamentales y las instituciones clave del derecho constitucional del mundo moderno, comenzaron a formularse y tienen su origen en la Revolución norteamericana, pues este acontecimiento y todo el proceso de independencia y constitucionalización de los Estados Unidos, no sólo transformaron radicalmente las tendencias constitucionales de esos tiempos, sino que establecieron las bases del constitucionalismo contemporáneo.

Surgió así, de dicha Revolución, un nuevo esquema de organización política que tuvo sus reflejos inmediatos en el mundo, no sólo por su influencia en la Revolución francesa de 1789, sino por su repercusión inmediata en la organización política de los nuevos Estados que surgieron de la independencia de las antiguas colonias españolas en América del Sur, a partir de 1811, y particularmente, de Venezuela. Los elementos centrales del constitucionalismo americano, que cambiaron la faz del derecho constitucional en el siglo XVIII, fueron los siguientes:

a. La idea de Constitución

El primero de los principios del actual derecho constitucional es el constitucionalismo, es decir, la confianza que ponen los hombres en el poder de las palabras formalmente escritas, para mantener un gobierno. Este principio tuvo su origen en la Revolución norteamericana, de manera que las Constituciones escritas en el mundo moderno, con la excepción del *Instrument of Government* de Cromwell de 1653, deben ser consideradas como una invención política norteamericana,

basada en tres nociones elementales: la de la existencia de una Ley superior que está colocada por encima del gobierno y de los particulares; la de la existencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que deben ser garantizados por el Estado; y la de la existencia de una Carta constitucional, donde están expresamente escritos, con sentido de permanencia, los principios de sumisión del Estado al derecho, de limitación del Poder Público y de los derechos individuales.

Esta práctica de Constituciones escritas fue iniciada en las Colonias inglesas de Norteamérica, cuando se tornaron Estados independientes, en 1776, dando nacimiento al concepto racional-normativo de Constitución, como un documento escrito y sistemático, referido a la organización política de la sociedad, estableciendo los poderes de los diferentes cuerpos estatales y generalmente precedido por una lista de derechos inherentes al hombre. De este modo, la división general del contenido de las Constituciones modernas es en una parte orgánica y una parte dogmática, comprendiendo la primera los conceptos de la separación de poderes y la supremacía de la Ley, y la segunda, la declaración de derechos fundamentales.

El elemento básico en el proceso de constitucionalización o de constitucionalismo es, por supuesto, el concepto de la Constitución como una ley suprema y fundamental, puesta por encima de todos los poderes del Estado y de los particulares. Sus características pueden captarse de la comparación que hacía Alexis De Tocqueville en 1835, en su Democracia en América[83], como testigo de excepción que era de las revoluciones francesa y americana, entre las constituciones de Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, señalando que:

> «En Francia, la Constitución es una obra inmutable o reputada como tal. Ningún poder puede cambiarle nada. Tal es la teoría indicada. En Inglaterra, se reconoce al Parlamento el derecho de modificar la Constitución. En Inglaterra la Constitución puede, pues, cambiar sin cesar o más bien, no existe. El Parlamento, al mismo tiempo que es un cuerpo legislativo, es también el constituyente.

83 A. de Tocqueville, *Democracy in America,* J.P. Mayer y M. Lerner, eds. London, 1969. Las citas sucesivas, que en el texto de este estudio hemos hecho del pensamiento de Alexis de Tocqueville, han sido tomadas de esta edición.

> En América del Norte, las teorías políticas son más sencillas y más racionales. Su Constitución no es considerada inmutable como en Francia; ni puede ser modificada por los poderes ordinarios de la Nación, como en Inglaterra. Forma un cuerpo aparte que, representando la voluntad de todo el pueblo, obliga lo mismo a los Legisladores que a los simples ciudadanos; pero que puede ser cambiada por la voluntad del pueblo, según la forma establecida...».

Y concluyó:

> «En los EEUU., la Constitución está sobre los Legisladores como lo está sobre los simples ciudadanos. Es la primera de las leyes y no puede ser modificada por una ley; es pues, justo que los tribunales obedezcan a la Constitución preferentemente a todas las leyes».

De esto deviene, como consecuencia, la noción no sólo de Constitución escrita, sino también de Constitución rígida, y por encima de todo, la noción de la supremacía de la Constitución que para el momento en que De Tocqueville visitó los Estados Unidos, había sido desarrollado por el Presidente de la Corte Suprema, el juez Marshall, en el famoso caso *Marbury vs. Madison,* 5 U.S. (1 Canch) 137, 1803. En relación con este principio de supremacía de la Constitución, en el referido caso se estableció que:

> «Es una proposición demasiado obvia para que pueda discutirse que, o bien la Constitución controla cualquier acto legislativo que la contradiga, o bien el Legislativo podrá alterar la Constitución por una Ley ordinaria.
> Entre estas alternativas no hay término medio. O bien, la Constitución es una ley suprema, inmodificable por los medios ordinarios, o bien está ubicada al mismo nivel que los actos legislativos y, como cualquier otra ley, es modificable cuando al legislativo le parezca hacerlo».

En el mismo caso, el juez Marshall concluyó con su formidable proposición relativa a las constituciones escritas:

«Ciertamente, todos aquellos que han adoptado Constituciones escritas, las consideran como ley suprema y fundamental de la nación y, en consecuencia, la teoría de los gobiernos de esta naturaleza, tiene que ser que un acto de la Legislatura que contradiga la Constitución, es nulo. Esta teoría está esencialmente vinculada a las Constituciones escritas, y, consecuentemente, debe ser considerada por esta Corte como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad».

Este constitucionalismo, manifestado en constituciones escritas, rígidas y supremas, es un principio desarrollado como tendencia general en el derecho constitucional moderno y contemporáneo, seguida en casi todos los países del mundo, excepto en el Reino Unido y en muy pocos otros países.

En cualquier caso, ésta ha sido siempre la tendencia del constitucionalismo latinoamericano desde 1811, iniciada con la Constitución de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811, y las Constituciones provinciales de 1812. Incluso, en el propio texto de la Constitución de 1811, se estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional. Así, el artículo 227 de la Constitución, dentro de la orientación de la cláusula de supremacía de la Constitución norteamericana (art. 4), pero con mucho mayor alcance, estableció:

«*Art. 227.*- La presente Constitución, las leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los tratados que se concluyan bajo la autoridad del gobierno de la Unión serán la Ley suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y las autoridades y habitantes de las Provincias estarán obligados a obedecerlas y observarlas religiosamente, sin excusa ni pretexto alguno... pero las leyes que se expidieren contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción de la Constitución».

Además, luego de establecer y declarar los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 agregó en su artículo 199 que: «toda ley contraria a ellas que se expida por la Legislatura federal o por las Provincias será absolutamente nula y de ningún valor».

b. La democracia y la soberanía del pueblo

El segundo de los principios desarrollados en la práctica constitucional y política en el mundo moderno, influido también por el constitucionalismo norteamericano, es el de la democracia y el republicanismo basado en el concepto de soberanía del pueblo. Con la Revolución norteamericana, el principio tradicional de la legitimidad monárquica del Estado fue sustituido definitivamente.

La soberanía no correspondió más a un monarca, sino al pueblo, y por ende, con la Revolución americana, puede decirse que la práctica del gobierno democrático fue iniciada en el mundo moderno.

El mismo principio fue luego recogido por la Revolución francesa, pero duró en la práctica constitucional muy poco, debido a la restauración de la Monarquía a partir de 1815.

En todo caso, éste fue un concepto fundamental en el trabajo de De Tocqueville, constituyendo incluso el título de su libro *La democracia en América*, en el cual dijo: «Cuando se quiere hablar de las leyes políticas de los Estados Unidos, hay que comenzar siempre con el dogma de la soberanía del pueblo».

Un principio que De Tocqueville consideró que «...domina todo el sistema político de los angloamericanos», añadiendo, que:

> «Si hay algún país en el mundo en que se pueda apreciar en su justo valor el dogma de la soberanía del pueblo, estudiarlo en su aplicación a los negocios jurídicos y juzgar sus ventajas y sus peligros, ese país es sin duda Norteamérica».

A ese efecto consagró su libro, para estudiar precisamente la democracia en Norteamérica. Sin embargo, como se ha visto, es evidente que la democracia se desarrolló en Norteamérica, tiempo antes de la Independencia, lo que destaca De Tocqueville al indicar que su ejercicio, durante el régimen colonial:

> «Se veía reducido a ocultarse en las asambleas provinciales y sobre todo en las comunas donde se propagaba en secreto»... «No podía mostrarse ostensiblemente a plena luz en el seno de las leyes, puesto que las colonias estaban todavía constreñidas a obedecer».

Por ello, una vez que la Revolución norteamericana estalló:

> «El dogma de la soberanía del pueblo, salió de la comuna y se apoderó del gobierno. Todas las clases se comprometieron por su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; llegó a ser la ley entre las leyes». «(...) cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y participa igualmente en el gobierno del Estado».

El título del primer capítulo de la segunda sección del libro de De Tocqueville reza así: de «Cómo se puede decir rigurosamente que en los Estados Unidos es el pueblo el que gobierna», iniciando el primer párrafo en la siguiente forma:

> «En Norteamérica el pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; él mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la Ley. No solamente las instituciones son democráticas en principio, sino también en todo su desarrollo. Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia. Es pues, realmente el pueblo quien dirige y, aunque la forma de gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses y aún las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos durables que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad».

De ello concluía De Tocqueville afirmando que «Norteamérica es la tierra de la democracia».

Pero uno de los principales aspectos a los cuales De Tocqueville se refirió en relación con la democracia, fue el relativo a «las causas principales del mantenimiento de la república democrática en el Nuevo Mundo», afirmando:

> «Tres cosas parecen contribuir más que todas las demás al mantenimiento de la república democrática en el nuevo mundo:
> La primera es la forma federal que los norteamericanos han adoptado, y que permite a la Unión disfrutar del poder de una gran república y de la seguridad de una pequeña.

> Encuentro la segunda en las instituciones comunales que moderando el despotismo de la mayoría, dan al mismo tiempo al pueblo el gusto de la libertad y el arte de ser libre.
> La tercera se encuentra en la Constitución del poder judicial. He demostrado cómo los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo sin poder detener jamás los movimientos de la mayoría, logran hacerlos más lentos, así como dirigirlos».

De allí, la relación que De Tocqueville estableció entre la democracia y la descentralización, y su afirmación de que los problemas de la «omnipotencia de la mayoría» e incluso la «tiranía de la mayoría», fuera moderada por la casi inexistencia de centralización administrativa y por la influencia de la profesión legal en Norteamérica.

En todo caso, la democracia como una forma de gobierno, buscada, lograda o mantenida, es la segunda tendencia en el constitucionalismo moderno y contemporáneo, inspirada por el proceso constitucional norteamericano. Todas las constituciones en el mundo la establecieron como un componente básico de sus sistemas políticos, y es el símbolo de nuestro tiempo, aún cuando su mantenimiento no ha sido siempre asegurado.

Por supuesto, el dogma de la soberanía del pueblo y de la democracia republicana fue recogido de inmediato en América Latina, a raíz de la Independencia, habiendo quedado plasmado, por ejemplo, en la exposición de motivos expuestos por la Junta Suprema de Venezuela en 1810 para convocar a elecciones y constituir un Congreso genreal, constatando la falta de representatividad de las provincias en el gobierno de Caracas, lo que debía remediarse constituyéndose un poder central.

c. La distribución vertical de los poderes del Estado: El Estado federal, la descentralización política y el gobierno local

En su estudio de la Constitución norteamericana, uno de los aspectos a los cuales De Tocqueville dedicó mucha atención debido a la importancia para la democracia, fue el de la descentralización política o la distribución vertical de los poderes del Estado entre las diferentes unidades político-territoriales, lo que por lo demás, en 1835,

cuando escribió, era una novedad constitucional. Este, puede decirse, es el tercer principio del constitucionalismo moderno.

De Tocqueville, en efecto observó:

> «No hay en el mundo país donde la ley hable un lenguaje más absoluto que en Norteamérica, y no hay tampoco ninguno donde el derecho de aplicarla esté dividido entre tantas manos».

Luego en su libro, enfatizó que: «Lo que más llama la atención al europeo que recorre a los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o administración».

Las funciones son múltiples y «Al repartir así la autoridad, vuélvase, es verdad, su acción menos pesada y menos peligrosa, pero no se la llega a destruir». Concluyó su observación:

> «El poder administrativo en los Estados Unidos no ofrece en su Constitución nada central ni jerárquico. Es precisamente lo que hace que no se advierta su presencia. El poder existe, pero no se sabe donde encontrar su representante».

Ahora bien, la distribución de los poderes en sentido vertical en Norteamérica, puede decirse que no fue producto de un proceso de descentralización, sino más bien, de centralización, en el sentido de que el municipio, el condado y los estados, existieron primero que el poder central, de manera tal que, como lo observó De Tocqueville, «...la forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar».

En sus propias palabras:

> «En la mayor parte de las naciones europeas, la preocupación política comenzó en las capas más altas de la sociedad, que se fue comunicando poco a poco y siempre de una manera incompleta, a las diversas partes del cuerpo social.
>
> En Norteamérica, al contrario, se puede decir que la Comuna ha sido organizada antes que el Condado, el Condado antes que el Estado y el Estado antes que la Unión».

Refiriéndose a Nueva Inglaterra, De Tocqueville constató que allí las comunidades locales tomaron completa y definitiva forma, desde 1650, señalando en consecuencia que, incluso antes de la Independencia:

> «En el seno de la Comuna se ve dominar una política real, activa enteramente democrática y republicana. Las colonias reconocen aún la supremacía de la metrópoli; la monarquía es la ley del Estado, pero ya la república está viva en la Comuna».

De ahí, desde esta aproximación histórica, deriva la importancia que De Tocqueville asignó al gobierno local, como la fuente de la democracia. Son clásicas sus famosas palabras concernientes al gobierno local, bien conocidas y siempre válidas:

> «... en la Comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella».

Y añadió:

> «En la Comuna, como en cualquier otra parte, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna ejerce su poder con más intensidad».

Esto es –decía– porque, las instituciones locales, «...ejercen una influencia prodigiosa sobre la sociedad entera». Por ello, concluyó De Tocqueville diciendo que: «la vida política ha nacido en el seno mismo de las Comunas».

En lo relativo a la forma federal del Estado, creación del sistema constitucional norteamericano, producto del proceso de descentralización política de una sociedad altamente descentralizada, De Tocqueville constató su novedad afirmando que:

> «Esta Constitución, que a primera vista se ve uno tentado a confundir con las constituciones federales que la han precedido, descansa en

efecto sobre una teoría enteramente nueva, que se debe señalar como un gran descubrimiento de la ciencia política de nuestros días».

Y de hecho, puede decirse que la forma del «Estado federal» vino a formar parte de la historia con la Constitución norteamericana de 1787, aun cuando las palabras «federal» o «federación» no se usaron en la Constitución. La adopción del esquema federal, en todo caso, no respondió a un esquema previamente concebido, sino a necesidades prácticas: El propósito fue seguir una fórmula que hiciera posible la existencia de estados independientes compatibles con un poder central con suficientes atribuciones para actuar por sí solo en un nivel federal.

Esta nueva forma de Estado, dijo De Tocqueville, no podía ser comparada con las confederaciones que existieron en Europa antes de la Constitución norteamericana, principalmente porque el Poder Central en la Constitución norteamericana, como lo observó: «...obra sin intermediario sobre los gobernados, los administra y los juzga por sí mismo, como lo hacen los gobiernos nacionales».

En Norteamérica, agregó:

«... la Unión tiene por gobernados no a los Estados, sino a simples ciudadanos. Cuando quiere recaudar un impuesto, no se dirige al gobierno de Massachusetts, sino a cada habitante de *Massachusetts.* Los antiguos gobiernos federales tenían frente a ellos a pueblos; el de la Unión tiene a individuos. No pide prestada su fuerza, la toma por sí misma. Tiene sus administradores propios, sus tribunales, sus oficiales de justicia y su propio ejército».

Luego De Tocqueville añadió:

«Evidentemente, no es ya ese un gobierno federal; es un gobierno nacional incompleto. Así se ha encontrado una forma de gobierno que no era precisamente ni nacional ni federal; pero se han detenido allí, y la palabra nueva que debe expresar la cosa nueva no existe todavía».

Esta «cosa nueva» es la que precisamente, en el derecho constitucional moderno es conocida como la forma de Estado Federal, y aunque De Tocqueville admiró su novedad, y además puntualizó sus defectos, claramente observó que no era un producto para la exportación. Dijo, así, que:

> «La Constitución de los Estados Unidos se parece a las bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que la inventan; pero permanecen estériles en otras manos».

En este sentido, en su libro, De Tocqueville se refirió al caso del sistema federal de México, ya en la década de 1830, pero sus observaciones podrían aplicarse a toda América Latina.

En todo caso, esta organización del Estado Federal, que se configura como uno de los principales rasgos del constitucionalismo norteamericano, fue inmediatamente seguida en Venezuela en 1811, y décadas después, por los grandes países latinoamericanos (México, Argentina, Brasil). Sobre la misma, en contraste con los estados centralizados de Europa y la concentración nacional del poder político, De Tocqueville señaló que entre el «...más funesto de todos los viejos que considero como inherente al sistema federal mismo, es la debilidad relativa del gobierno de la Unión», añadiendo que «una soberanía fraccionada será siempre más débil que una completa».

d. La separación de poderes y el sistema presidencialista de gobierno

En la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y previamente, en las distintas Constituciones de las antiguas colonias, el cuarto de los principios del constitucionalismo moderno, el principio de separación orgánica de poderes, por primera vez fue expresado formalmente dentro de la más ortodoxa doctrina de la época.

Por ejemplo, la primera de esas Constituciones, la de Virginia en 1776, estableció (art. III):

> «Los Departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, deberán estar separados y distintos, de manera que ninguno ejerza los poderes per-

tinentes a otro; ni persona alguna debe ejercer más de uno de esos poderes al mismo tiempo...»

La Constitución norteamericana de 1787 no tiene norma similar dentro de su articulado, pero su principal objetivo fue, precisamente, organizar la forma de gobierno dentro del principio de separación de poderes, pero permitiendo diversas interferencias entre ellos, en un sistema de frenos y contrapesos, y particularmente, regulando los poderes del Ejecutivo en lo que fue una nueva forma de gobierno, el presidencialismo, como opuesto al parlamentarismo, y una configuración particular del Poder Judicial, nunca antes conocida en la práctica constitucional.

De Tocqueville se refirió en su libro a estos dos aspectos del principio. En relación con el Poder Ejecutivo, inmediatamente puntualizó que en los Estados Unidos: «El mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del Poder Ejecutivo estuviese sometido a la voluntad nacional»; de ahí que –dijo– «el Presidente es un magistrado efectivo... el único y sólo representante del Poder Ejecutivo de la Unión». Pero anotó, «...al ejercer ese poder, no es por otra parte completamente independiente».

Esa fue una de las particulares consecuencias del sistema de frenos y contrapesos de la separación de poderes adoptado en los Estados Unidos, pero sin hacer al Poder Ejecutivo dependiente del Parlamento, como en los sistemas de gobierno parlamentarios. Por ello, al comparar el sistema de las monarquías parlamentarias europeo con el sistema presidencial de los Estados Unidos, De Tocqueville se refirió al importante papel que el Poder Ejecutivo jugaba en Norteamérica en contraste con la situación de un Rey constitucional en Europa. Un Rey constitucional, observó, «no puede gobernar cuando la opinión de las Cámaras Legislativas no concuerda con la suya». En el sistema presidencialista, contrariamente, la sincera ayuda del Congreso al Presidente «es sin duda útil, pero no es necesaria para la marcha del gobierno».

Ahora bien, el principio de la separación de poderes, como distribución horizontal del poder político, debe recordarse que fue un producto de los ideólogos del absolutismo, al propugnar la limitación

del poder político ilimitado del monarca absoluto, y entre ellos, un producto del pensamiento de Locke, de Montesquieu y de Rousseau.

A la base de su construcción, como resulta de las concepciones de John Locke, estaba la consideración del estado natural del hombre y del contrato natural de la sociedad, inicio del Estado, para la preservación de su vida, libertad y posesión. El Estado surgió entonces para proteger los derechos «naturales» que no desaparecieron con el contrato social.

Bajo esta premisa se formuló un esquema de racionalización y sistematización de las funciones de todo Estado soberano, que podían «balancearse» si se las situaba en distintas manos. Posteriormente, este ensayo de sistematización se convirtió en la teoría de la división del poder que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, sobre todo por su conversión en «separación de los poderes» con motivo de la Revolución francesa y de la Constitución norteamericana.

La libertad política, según Montesquieu, existía sólo en los Estados en los cuales los poderes no se encontraban reunidos en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados. Por tanto, formuló su proposición de que, para garantizar la libertad, las tres potestades públicas no debían estar en las mismas manos, y que separadas, debían estar en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar al poder. Recordemos sus palabras:

> «Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de notables, o de nobles, o del pueblo, ejercieran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar las exigencias o las diferencias de los particulares».

Por ello, agregaba,

> «... los Príncipes que han querido convertirse en despóticos han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas...». «Estas tres potencias deberían –además– formar un reposo o una inacción. Pero como por el movimiento necesario de las cosas, ellas deben andar, ellas estarían forzadas de andar concertadamente»[84].

84 Véase Montesquieu, *De l'Esprit des Lois,* (G. Tunc ed.), Paris, 1940, Vol. I. Las citas del texto son tomadas de esta edición.

A esta concepción de la división del poder se va a agregar, posteriormente, el postulado de Rousseau sobre la Ley como expresión de la voluntad general y la exigencia del sometimiento del Estado a la Ley que el mismo produce. De allí surgió el principio de la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros poderes, como piedra angular del Derecho Público y de sus secuelas contemporáneas: el principio de la legalidad y el Estado de Derecho.

Los escritos de Locke, Montesquieu y Rousseau conformaron todo el arsenal histórico-político que permitió la reacción contra el Estado absoluto y su sustitución por el Estado de Derecho, como garantía de la libertad, lo cual se concretó en la Revolución francesa, con base en la exaltación del individualismo y de la libertad. Como consecuencia de ella, el principio de la separación de poderes encontró consagración expresa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, conforme a la cual «en cualquier sociedad en la cual las libertades no estuvieran debidamente garantizadas y no estuviese determinada la separación de poderes, no hay Constitución».

Antes, sin embargo, con su adopción en las Constituciones de la antiguas colonias inglesas a partir de 1776 y luego, en la Constitución norteamericana de 1787, la distribución horizontal del poder se había convertido en uno de los pilares básicos del constitucionalismo moderno.

e. El papel del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad de las leyes

Pero entre las instituciones constitucionales nacidas en Norteamérica, la que tal vez tuvo la más distinguida originalidad ha sido el papel asignado al Poder Judicial en el sistema de separación de poderes. Esto es cierto incluso en los tiempos presentes, y era así cuando De Tocqueville visitó Norteamérica. Por ello dedicó un capítulo aparte en su libro Democracia en América, al estudio del poder de los jueces y a su importancia política, comenzando con esta afirmación:

> «Ha habido confederaciones fuera de Norteamérica; se han visto repúblicas en otros lugares además de las del Nuevo Mundo; el sistema representativo es adoptado en varios estados de Europa; pero no creo

que hasta el presente ninguna nación del mundo haya constituido el poder judicial de la misma manera que los norteamericanos».

Ahora bien, tres aspectos de la organización y funcionamiento del Poder Judicial pueden ser considerados como una contribución fundamental de Norteamérica al Derecho Constitucional: El rol político de los jueces; la institución de una Corte Suprema; y el sistema de control judicial de la legislación. Todos estos tres aspectos fueron observados por De Tocqueville.

El primer elemento que destacó entre las instituciones de Norteamérica, fue el «inmenso poder político» atribuido a los jueces, lo cual lo llevó a afirmar que «En los Estados Unidos el juez es uno de los primeros poderes políticos».

La razón para ese inmenso poder, dijo De Tocqueville,

> «está en este solo hecho: los norteamericanos han reconocido a los jueces el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la Constitución más bien que sobre las leyes. En otros términos, les han permitido no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales».

En consecuencia, decía, «no es difícil que un problema político en los Estados Unidos se vuelva más tarde o más temprano en un problema judicial».

El segundo aspecto fundamental del Poder Judicial en las instituciones norteamericanas, como también lo subrayó De Tocqueville, fue el alto puesto de la Corte Suprema entre las grandes autoridades del Estado. De Tocqueville observó:

> «La Corte Suprema está colocada a más altura que ningún tribunal conocido, tanto por la naturaleza de sus derechos como por la especie de sus justiciables». «...jamás un Poder Judicial mayor ha sido constituido en ningún pueblo».

De Tocqueville destacó estos poderes de la Corte Suprema, en los cuales, dijo, «...descansan incesantemente, la paz, la prosperidad y la existencia de la Unión», señalando lo siguiente:

> «Sin ellos [los 7 jueces federales] la Constitución es letra muerta; a ellos es a quienes apela el Poder Ejecutivo para resistir las usurpaciones del Poder Legislativo; la Legislatura, para defenderse de las obras del Poder Ejecutivo; para hacerse obedecer de los Estados; los Estados para rechazar las pretensiones exageradas de la Unión; el interés público contra el interés privado; el espíritu de conservación contra la inestabilidad democrática».

De allí que todo el sistema de frenos y contrapesos en la separación de poderes de los Estados Unidos, descansó y aún descansa en la Corte Suprema y en el poder de los jueces para controlar la constitucionalidad de la legislación, precisamente el tercer aspecto más importante del aporte de la Constitución de Norteamérica al constitucionalismo moderno. En efecto, en relación con la supremacía de la Constitución, De Tocqueville observó que:

> «Esto deriva de la esencia misma del Poder Judicial; escoger entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente, en cierto modo, es el derecho natural del magistrado».

Esto condujo al establecimiento de un sistema de control judicial de la constitucionalidad de la ley, creación del constitucionalismo norteamericano al cual se refirió De Tocqueville con estas simples y lógicas palabras:

> «Cuando se invoca ante los tribunales de los Estados Unidos una ley que el juez estime contraria a la Constitución, puede rehusarse a aplicarla. Este es el único poder privado del magistrado norteamericano y de él dimana una gran influencia política».

Esta fue calificada como la «verdadera esencia del deber judicial», por el Juez Marshall en el famoso caso *Marbury vs. Madison* (1803) al referirse a las constituciones escritas y su carácter de leyes superiores y fundamentales en relación con las otras leyes de la sociedad. Este deber de los tribunales de considerar los actos de la Legislatura que fueran repugnantes a la Constitución como nulos, fue descrito en ese famoso caso con los siguientes argumentos lógicos:

«¿Si un acto de la legislatura contrario a la Constitución es nulo, puede no obstante esa nulidad, vincular a los tribunales y obligarle a darle efectos? o, en otras palabras, a pesar de que no sea ley, ¿constituye una regla operativa como si fuera una ley?
Esto sería el derrocamiento en los hechos, de lo que fue establecido en teoría, y parecería a primera vista, un absurdo tan grande como para insistir en él. Esto debería, sin embargo, recibir una mayor consideración».

En dicha sentencia, Marshall concluyó:

«Indudablemente, es de la competencia y del deber del Poder Judicial, decir cuál es la ley. Quienes aplican una norma a casos particulares necesariamente tienen que establecer e interpretar esa norma. Si dos leyes están en conflicto entre sí, los tribunales deben decidir sobre la eficacia de cada una.
Así, si una ley está en oposición con la Constitución, si las dos, la ley y la Constitución son aplicables al caso concreto, de manera que el tribunal debe decidir el caso o conforme a la ley, inaplicando la Constitución, o conforme a la Constitución, inaplicando la ley; el tribunal debe determinar cuál de las dos normas en conflicto debe regir el caso. Esta es la verdadera esencia del deber judicial».

Este *judicial duty* de controlar la constitucionalidad de las leyes descubierto por los norteamericanos, es otra de las mayores contribuciones de la Revolución norteamericana al Derecho Constitucional contemporáneo, y ha sido seguida y desarrollada en todo el mundo.

El control judicial de la constitucionalidad, por otra parte, está esencialmente relacionado con la forma federal del Estado, como un medio de controlar invasiones e interferencias no autorizadas entre los poderes descentralizados del Estado. Precisamente por ello, en todos los países de América Latina con forma de Estado federal, ese control judicial de la legislación fue inmediatamente establecido bajo la influencia norteamericana, un siglo antes de las primeras experiencias de Europa continental en la materia.

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1811, al establecer expresamente en su texto el principio de la supremacía constitucional y la garantía objetiva de la Constitución (art. 199 y 227) –lo que en los Estados Unidos había sido creación de la jurisprudencia de la Corte Suprema a partir de 1803– abrió paso al desarrollo futuro del control de la constitucionalidad de las leyes, establecido como sistema mixto, a la vez difuso y concentrado, desde el siglo pasado.

f. La declaración de los derechos y libertades fundamentales

La sexta contribución más importante del constitucionalismo norteamericano al derecho constitucional moderno, fue la práctica de establecer declaraciones formales y escritas de derechos y libertades fundamentales del hombre. Como hemos dicho, la primera declaración moderna de este tipo, sin duda, adoptada bajo la influencia de las declaraciones inglesas del siglo XVII, fue dictada en las colonias norteamericanas el mismo año de la Declaración de la Independencia, siendo en ese sentido famosa la Declaración de Derechos de Virginia de 1776.

Estas declaraciones de derechos del hombre, sin embargo, pueden considerarse como un fenómeno nuevo en la historia constitucional, particularmente, como ya se ha señalado, porque no estuvieron basadas en la *common law* o en la tradición, como lo fue el Bill of Rights de 1689, sino en la naturaleza humana.

Por ello, puede decirse que lo que se declaró a partir de 1776, fueron derechos naturales del pueblo, declarados políticamente por los nuevos poderes constituyentes de las Colonias, como un límite a los poderes del Estado.

A pesar de que, como también hemos dicho, la Constitución de 1787 no incluyó un Bill of Rights en sus artículos, lo cual suscitó muchas objeciones durante la Convención, esta falla condujo a la aprobación, dos años más tarde, de las diez primeras Enmiendas de la Constitución. Alexander Hamilton justificando la ausencia de un «Bill of Rights» en la Constitución, dijo:

> «Esa declaración de derechos, en el sentido y en la extensión para la cual ellos están afirmados, no sólo es innecesaria en el propósito de la Constitución, sino que incluso sería peligrosa.

> Ellos contendrían varias excepciones respecto de poderes no concedidos; y, en esta misma cuenta, proporcionarían un pretexto plausible para reclamar más de lo que estaba concedido».

Terminó sus argumentos, preguntándose: «¿por qué declarar que ciertas cosas no deben ser hechas cuando no hay poder para hacerlas?»[85]

En todo caso, este concepto de derechos como limitaciones de los poderes del Estado, a pesar de los argumentos de Hamilton, fue seguido en las diez primeras Enmiendas de la Constitución (1789), pero añadiendo el concepto de derechos, como derechos naturales del hombre establecidos en la Declaración de Independencia de 1776. Ambas, tal Declaración y las Enmiendas, influenciaron todas las declaraciones formales y escritas de derechos humanos que fueron adoptadas más tarde, particularmente la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789), y a través de ésta última, las declaraciones latinoamericanas, hasta el presente, cuando estas declaraciones han sido internacionalizadas.

En todo caso, la tercera de las Declaraciones de Derechos en la historia del constitucionalismo moderno, luego de la Norteamérica (1776) y de la francesa (1789), fue la *Declaración de Derechos del Pueblo* adoptada por el Congreso General de Venezuela el 1° de julio de 1811, seguida luego, por el Capítulo de los «Derechos reconocidos en la República» de la Constitución de Venezuela el 21 de diciembre del mismo año de 1811.

B. Los aportes de la Revolución francesa al Constitucionalismo Moderno

Cuando se declaró la Independencia de Venezuela (1811) y se inició la Revolución de América Latina, la República no existía en Francia, ni la Declaración de Derechos tenía rango constitucional, y la Revolución francesa había cesado.

Aquel proceso, sin embargo marcó un cambio total al constitucionalismo moderno que, junto con los aportes de la Revolución norteamericana, germinaron inicialmente, precisamente en América Latina durante el siglo pasado, a partir de 1811.

85 *The Federalist,* B. F. Wrigt, ed., Cambrigde, Mass., 1961. Las citas en el texto vienen de esta obra.

a. La idea de Constitución

La idea de Constitución, como documento escrito, de valor superior y permanente, conteniendo las normas fundamentales de organización del Estado y la Declaración de los Derechos de los Ciudadanos fue, sin duda, como hemos dicho, el aporte fundamental de la Revolución norteamericana al constitucionalismo moderno, plasmado en 1776, al declararse independientes las antiguas colonias inglesas en Norteamérica. En ese proceso nació la Constitución moderna, conteniendo constituciones de las ex-colonias, tanto una parte orgánica relativa a la organización del Estado con base en los principios de la separación de poderes; como una parte dogmática, contentiva de una declaración de derechos fundamentales naturales del hombre.

El elemento básico del constitucionalismo que proviene de la Revolución norteamericana, en todo caso, es el del carácter de ley suprema y fundamental de la Constitución, ubicada por encima de los poderes del Estado y de los ciudadanos, y no modificable por el Legislador ordinario.

Esta concepción se adoptó en Francia, desde el mismo momento de la Revolución, sin duda, bajo la influencia norteamericana, pero con aproximaciones propias y una concepción formal más latina en su expresión y extensión, que también influyó en América Latina. En efecto, al contrario de la Constitución norteamericana de 1787, que en un conjunto de 7 artículos reguló la parte orgánica y, al contrario de las constituciones de las antiguas Colonias, no contuvo inicialmente una declaración de derechos; el primer acto constitucional de la Asamblea Nacional revolucionaria francesa, en 1789, fue adoptar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual estaba precedida de unos artículos de la Constitución, en los cuales se recogieron los principios fundamentales de organización del Estado con base en el principio de la separación de poderes («El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional», art. 8; «El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey», art. 6; y «El Poder Judicial no podrá» en ningún caso ser ejercido por el Rey ni por el cuerpo Legislativo, art. 17).

Posteriormente, en 1791, la Asamblea dictó la primera Constitución, formalmente hablando, de Francia, la segunda en la historia constitucional del mundo moderno, regulando extensamente una

Monarquía Constitucional, en cerca de 210 artículos, e incorporando al texto la Declaración de Derechos (17 artículos). El mismo esquema se siguió en las Constituciones Republicanas de 1793 (124 artículos) y 1795 (377 artículos).

La Constitución de 1791 concibió al Rey como un delegado de la Nación, sujeto a la soberanía de la Ley como expresión de la voluntad general. A partir de ese texto, en todo caso, el Estado ya no fue el Rey, como monarca absoluto, sino el pueblo organizado en Nación, sujeto a una Constitución.

El aporte del constitucionalismo francés en cuanto a la idea de Constitución, por tanto, es que no sólo los Textos revolucionarios de 1791, 1793 y 1795 se configuraron como Constituciones orgánicas sino como Constituciones dogmáticas, precedidas todas de una Declaración de Derechos que no contenía la Constitución norteamericana de 1787, y que sólo se incorporaron a la misma, precisamente en 1789 y 1791, al sancionarse las primeras diez Enmiendas. La Declaración de Derechos de rango constitucional es, por tanto, el gran aporte a la idea de Constitución de la Revolución francesa.

Ahora bien, la primera de las Constituciones latinoamericanas que es la Constitución venezolana de diciembre de 1811, recibió la influencia directa tanto de la Constitución francesa como de la Constitución norteamericana. De la Constitución norteamericana recibió la influencia de la forma federal del Estado, del presidencialismo como sistema de gobierno dentro del esquema de la separación de poderes y del control de la constitucionalidad como la garantía objetiva de la Constitución. Pero en cuanto a la redacción del texto constitucional de 1811, la influencia directa de la Constitución francesa es evidente, particularmente en la regulación detallada de la forma de elección indirecta de los representantes, en el reforzamiento de la separación de poderes y en la extensa Declaración de Derechos fundamentales que contiene.

b. El principio de la soberanía nacional, el republicanismo y el gobierno representativo

El segundo principio que surge del constitucionalismo revolucionario francés es el de la soberanía nacional. En efecto, conforme

al régimen del absolutismo, el soberano era el Monarca, quien ejercía todos los poderes e, incluso, otorgaba la Constitución del Estado. Con la Revolución, el Rey es despojado de su soberanía, como se dijo, deja de ser Rey de Francia y comienza a ser Rey de los franceses, trasladándose la soberanía al pueblo. La noción de Nación surge entonces para lograr privar al Rey de su soberanía, pero como la soberanía existía sólo en la persona que la podía ejercer, era necesario una noción de «Nación» como personificación del pueblo, para reemplazar al Rey en su ejercicio.

De allí el principio de la soberanía atribuida a la Nación y no al Rey o a los gobernantes, que surge del texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano:

> «El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane de ella expresamente» (art. 3).

La Declaración de Derechos que precedió la Constitución de 1793, señalaba: «La soberanía reside en el pueblo. Ella es una e indivisible, imprescindible e inalienable» (art. 25).

Y la Declaración que precedió la Constitución de 1795 señaló: «La soberanía reside esencialmente en la universalidad de los ciudadanos. Ningún individuo, ninguna reunión parcial de ciudadanos puede atribuirse la soberanía».

Estos principios fueron recogidos en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, cuyos primeros 2 artículos de la Sección «Soberanía del Pueblo» establecieron:

> «La soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derecho a sufragio, por medio de sus apoderados legalmente constituidos (art. 1);
> La soberanía, es por su naturaleza y esencia, imprescindible, inajenable e indivisible» (art.2).

La Constitución de 1811, en todo caso, definió la soberanía popular conforme a la misma orientación:

> «Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas leyes, costumbres y gobiernos forma una soberanía (art. 143).
> La soberanía de un país o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, reside, pues esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de estos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución» (art. 144).

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas Provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del monarca español cesó y comenzó la soberanía a ejercerse por el pueblo, que se dio a sí mismo una Constitución a través de sus representantes electos. Por ello, la Constitución de 1811 comienza señalando:

> «En nombre de Dios Todopoderoso, Nos, el pueblo de los Estados de Venezuela, usando de nuestra soberanía... hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados».

La idea del pueblo soberano, por tanto, que no sólo proviene de la Revolución francesa sino antes, de la Revolución norteamericana, se arraiga en el constitucionalismo venezolano desde 1811, contra la idea de la soberanía monárquica que aún imperaba en España en ese momento.

Debe destacarse, además, que a pesar de su carácter monárquico, la Constitución francesa de 1791 fue representativa, desde el momento en que la Nación ejercía su poder a través de representantes. En todo caso, fue precisamente por el sistema que se estableció para la participación, que la Revolución tuvo una especial significación social vinculada a la burguesía, ya que conforme al sistema de sufragio que se estableció, un gran número de ciudadanos fue excluido de la actividad electoral.

En todo caso, después de la Monarquía y ejecutado Luis XVI, la Constitución de 1793 estableció la República, en sustitución de la Monarquía, como «única e indivisible» (art. 1). En consecuencia, el pueblo soberano, constituido por «la universalidad de los ciudadanos franceses», nombraba sus representantes, en los cuales le delegaba el ejercicio de los poderes públicos (art. 7 a 10). Estas ideas de la representatividad,

sin embargo, en Francia se impusieron desde el momento mismo de la Revolución, en 1789, a pesar de que al inicio la forma del gobierno siguió siendo Monárquica. Así, en la Constitución de 1791 se estableció que:

> «La Nación de la cual emanan todos los poderes, no los puede ejercer sino por delegación. La Constitución francesa es representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey» (art. 2, título III).

Por tanto, incluso el Rey se convirtió, con la Revolución, en representante de la Nación, hasta que fue decapitado, y con ello la Monarquía convertida en República fue completamente representativa.

Esta idea de representatividad republicana, por supuesto, también provino inicialmente de la Revolución norteamericana, y se recogió en la Constitución venezolana de 1811, en la cual, como señalamos, se establece que la soberanía se ejercita sólo «por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución» (art. 144).

Por ello, agrega la Constitución de 1811:

> «Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad que es imprescindible, inajenable e indivisible, en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del gobierno si no la ha obtenido por la Constitución» (art. 146).

En definitiva, siendo el sistema de gobierno netamente republicano y representativo, conforme a la más exacta expresión francesa de la Declaración de 1789 (art. 6), la Constitución de 1811 estableció que: «La Ley es la expresión libre de la voluntad general de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos» (art. 149).

c. El principio de la separación de poderes

La idea de la separación de poderes, debido a la formulación teórica de Locke y Montesquieu, como se ha dicho, fue expresada consti-

tucionalmente, por primera vez, en las Constituciones de las Colonias norteamericanas de 1776, y luego imbuida en el texto de la Constitución norteamericana de 1787. El principio de la separación de poderes, sin embargo, en Francia, es materialmente el motivo fundamental de la Revolución, al punto de que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 se incluye, en el artículo XVI, la famosa proposición de que: «Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución».

Por tanto, en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración de 1789, como primer acto constitucional revolucionario, se establecieron expresamente las consecuencias del principio, al establecer que «El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional» (art. 8); que «El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey» (art. 16), no pudiendo este poder «hacer ninguna ley» (art. 17); y que «El Poder Judicial no podrá en ningún caso, ser ejercido por el Rey, ni por el cuerpo legislativo» (art. 17).

Este principio de la separación de poderes, de la esencia del proceso revolucionario francés, fue incorporado en forma expresa de la Constitución de 1791 en la cual se precisó (Título III):

> «3. El Poder Legislativo es delegado a una Asamblea Nacional, compuesta de representantes temporales, libremente elegidos por el pueblo, para ser ejercido por ella, con la sanción del Rey, de la manera que se determina en esta Constitución.
> 4. El gobierno es monárquico: el Poder Ejecutivo es delegado en el Rey, para ser ejercido bajo su autoridad, por los Ministros y otros agentes responsables, de la manera que se determina en esta Constitución.
> 5. El Poder Judicial es delegado a los jueces electos temporalmente por el pueblo».

Sin embargo, en el sistema francés de separación de poderes de 1791, se estableció un claro predominio del Poder Legislativo. Por ello, el Rey no podía ni convocar, ni suspender ni disolver la Asamblea; sólo tenía un poder de veto, sólo de suspensión, pero no tenía inicia-

tiva, aun cuando podía sugerir a la Asamblea tomar en consideración ciertos asuntos. La Asamblea, por su parte, no tenía control sobre el Ejecutivo, ya que la persona del Rey era sagrada e inviolable. Sólo los ministros eran responsables penalmente. En todo caso, la Asamblea tenía importantes atribuciones ejecutivas, como el nombramiento de algunos funcionarios, la vigilancia de la administración, la declaración de la guerra y la ratificación de los Tratados.

La consecuencia del principio de la separación de poderes, en un esquema en el cual el Legislador tenía la supremacía, fue la prohibición impuesta a los Poderes Ejecutivo y al Judicial de inmiscuirse en los asuntos de los otros Poderes.

Así, al regular las funciones de los administradores de Departamento, la Constitución de 1791 precisó que «no podrán, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en el orden judicial, ni sobre las disposiciones u operaciones militares» (art. 3, Cap. IV, Título IV). En cuanto al Poder Judicial, se estableció que éste «en ningún caso podría ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey» (art. 1, Cap. V, Título III), pero se expresaba además que «los Tribunales no pueden, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en relación con los funcionarios administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones» (art. 3, Cap. V, Título III).

En materia judicial, esta concepción extrema de la separación de poderes tenía una razón histórica: los *Parlements*, que eran los Tribunales del antiguo régimen, como hemos señalado, habían tenido un papel activo, como instrumentos de la aristocracia, para oponerse a las reformas impositivas. La Revolución había surgido, entonces, signada por una reticencia tal respecto del Poder Judicial, que la separación de poderes llegó allí al extremo de impedir no sólo que los jueces pudiesen interpretar las leyes (por supuesto, jamás la posibilidad de anular leyes), sino la injerencia de los Tribunales respecto de la Administración, lo que fue incluso consagrado expresamente en la Ley 16-24 de agosto de 1790 sobre la reorganización del Poder Judicial, en la cual además de abolir la venalidad de las funciones judiciales y establecer la gratuidad de la justicia (Título II, Art. 2), se estableció que:

«Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de prevaricación, perturbar, de la manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones» (Título II, Art. 13).

Fue este principio externo el que llevó, como ya se señaló, casi 100 años después, a la consolidación de la jurisdicción administrativa a cargo del Consejo de Estado para juzgar la Administración y para anular los actos administrativos (jurisdicción contencioso-administrativa) pero, por supuesto, en forma separada respecto del Poder Judicial. Es decir, la jurisdicción contencioso-administrativa en Francia, en definitiva, tuvo su origen en el acto revolucionario de expresión extrema de la separación de poderes, que prohibía a los jueces ordinarios juzgar a la Administración, lo que sigue teniendo vigor.

En materia de control de la legislación, la situación de abstención de los jueces era similar. Conforme a las enseñanzas de Montesquieu, los jueces sólo podían ser «la boca que pronuncia las palabras de la Ley» por lo que incluso, como se señaló, la interpretación de la Ley les era prohibida inicialmente, y mediante el procedimiento llamado del *referé legislatif*, los jueces estaban obligados a consultar a la Asamblea Nacional cuando tuviesen dudas sobre la interpretación de las leyes. En este esquema, los jueces no podían controlar la constitucionalidad de las leyes, lo que incluso condujo a que, a partir de la Constitución de 1958 en Francia, se hubiese creado un Consejo Constitucional, también separado del Poder Judicial, para juzgar dicha constitucionalidad, pero sólo respecto de las leyes sancionadas por la Asamblea, pero aún no promulgadas.

El principio de la separación de poderes, por supuesto, también influyó en el constitucionalismo venezolano, pero no conforme a la interpretación extrema francesa, sino conforme a la modalidad adoptada en los Estados Unidos, y que se expresó en las Constituciones de las Colonias de 1776, de las cuales proviene la siguiente expresión del Preámbulo de la Constitución de 1811:

«El ejercicio de la autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo

debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades».

Sin embargo, el principio de la separación de poderes no se concibió como el establecimiento de compartimientos estancos, sino conforme a un sistema de pesos, contrapesos e interferencias constitucionales radicalmente distintos al sistema francés. En particular, entre ellas, resulta necesario destacar el papel del Poder Judicial en el control de los otros poderes respecto de su adecuación a la Constitución y a la vigencia de la garantía objetiva de la Constitución, conforme a la influencia recibida del constitucionalismo norteamericano.

De acuerdo con ello, en Venezuela, desde el siglo pasado, el Poder Judicial (la Corte Suprema) ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa (control de la legalidad y constitucionalidad de las actividades administrativas) y la jurisdicción constitucional (control de la constitucionalidad de las leyes), y ello no puede considerarse ni nunca se ha considerado como una ruptura o violación del principio de la separación de poderes, sino como una consecuencia esencial del mismo.

En efecto, la Constitución de 1811 estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional, con la consecuencia expresa de que:

> «...las leyes que se expidan contra el tenor de ello no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción» (art. 227).

En el mismo sentido, luego de la enumeración de los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 precisó que dichos derechos:

> «...están exentos y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que se expida por la legislatura federal o por las provincias será absolutamente nula y de ningún valor» (art. 199).

En estos principios, sin duda, debe situarse el origen de la concepción venezolana del poder atribuido a la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de las leyes inconstitucionales, tan característico de nuestra tradición constitucional, e inexistente en Francia, salvo a partir de 1958 por lo que se refiere al control preventivo de la constitucionalidad de las leyes no promulgadas. En esos principios también debe situarse el origen del poder atribuido a todos los jueces para desaplicar las leyes que consideren inconstitucionales en los casos concretos que decidan (art. 20 Código de Procedimiento Civil) adoptado, sin duda, bajo la influencia del constitucionalismo norteamericano.

d. El principio de la supremacía de la Ley: el principio de la legalidad

La Revolución francesa estuvo signada por el principio de la supremacía del legislador, que representaba a la Nación. Al haber controlado el Tercer Estado la Asamblea Nacional en 1789, ésta se convirtió en representante todopoderosa de la Nación. De allí que, de acuerdo con el postulado roussoniano de que la «ley es expresión de la voluntad general», habiendo la Asamblea asumido carácter de poder constituyente al momento de la Revolución, en la Constitución de 1791 se estableció que:

> «No hay en Francia una autoridad superior a la de la ley. El Rey no reina sino por ella, y es en nombre de la Ley que él puede exigir obediencia» (art. 1, Cap. II, Título III).

La ley, entonces, como «expresión de la voluntad general» según lo indicó la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (art. 6), adquirió en el constitucionalismo francés un rango superior, consecuencia de la primacía del propio Poder Legislativo.

Pero además, desde el punto de vista sustantivo, el principio de la supremacía de la Ley se fundó sobre el de su generalidad, lo que a la vez fue garantía de la igualdad, uno de los postulados básicos de la Revolución. Las leyes de libertad, que tenían por objeto hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social, fueron el instrumento de la Asamblea contra los privilegios que fueron abolidos.

En todo caso, siendo la ley expresión de la voluntad general, se consagró el derecho de todos los ciudadanos de «concurrir personalmente o por sus representantes» a la formación de la ley (art. IV) estableciéndose en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración los siguientes principios:

> «Ningún acto de los Cuerpos Legislativos podrá ser considerado como ley, si no ha sido hecho por los representantes de la Nación libremente elegidos y si no ha sido sancionado por el Monarca (art. 9).
> El Poder Ejecutivo no puede hacer ley alguna, incluso prioritaria, sino proclamar, conforme a las leyes, para ordenar o recursar su observación (art. 16).
> El Poder Judicial será administrado por tribunales establecidos por la ley, según los principios de la Constitución y según las normas determinadas por la ley» (art. 19).

Por su parte, la Ley de 16-24 de agosto de 1790, agregó que:

> «Los Tribunales no podrán tomar directa o indirectamente parte alguna en el ejercicio del poder legislativo, ni suspender o impedir la ejecución de los decretos del Cuerpo Legislativo, sancionados por el Rey, so pena de prevaricación» (art. 10, Título II).

Por otra parte, a la base de la concepción de la ley como expresión de la voluntad general, está la idea que emerge de la Revolución de que no sólo no había autoridad superior a la de la ley, sino que era a través de ella que se podía gobernar y exigir obediencia. Así, frente al poder absoluto del Monarca en el Antiguo Régimen, emerge el principio de la legalidad y del Estado de Derecho: sólo se puede gobernar en virtud y con sujeción de las leyes.

La concepción de la ley como expresión de la voluntad general fue recogida expresamente en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, al establecer que:

> «La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y ésta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos» (art. 3 Segunda Sección).

Asimismo, en el texto de la Constitución de 1811 se estableció:

> «La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicadas por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia» (art. 149).

La Constitución de 1811, sin embargo, no siguió el postulado tan radical de la supremacía de la ley, y en cambio, formuló el principio de la supremacía constitucional al declarar como «absolutamente nulas» y sin «ningún valor» las leyes contrarias a los derechos fundamentales (art. 199); y en general, al considerar sin «ningún valor las leyes contrarias a la Constitución», la cual se declaró como la «Ley Suprema del Estado» (art. 227).

e. La Declaración de Derechos

Conforme a la más clásica concepción liberal, y a las enseñanza de Locke, Montesquieu y Rousseau, la declaración de Derechos Fundamentales es una pieza clave del constitucionalismo francés y de la Revolución; el producto más importante del inicio de la Revolución, sancionada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano comienza por proclamar que «El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre», que se enumeraron como «la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión» (art. 2). Además, la Declaración postuló como derecho fundamental la igualdad, al inscribir en su primer artículo que «los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos» y proclamar en su artículo 6 la igualdad ante la Ley, así:

> «Ella debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos».

Esta Declaración de la Revolución francesa repercutió de inmediato en Venezuela, donde la Sección Legislativa de la Provincia de Venezuela del Congreso General, el 1° de julio 1811, adoptó la «*Declaración de Derechos del Pueblo*», incluso, antes de la firma del Acta de la Independencia el 5 de julio de 1811. Se trata de la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional, adoptada luego de la Declaración Francesa, en la historia del constitucionalismo moderno, con lo cual se inició una tradición constitucional que ha permanecido invariable en Venezuela.

f. Los principios de la organización territorial del Estado

El séptimo de los aportes al constitucionalismo revolucionario francés concierne a la organización territorial y particularmente a la autonomía local, que tuvo una influencia directa en el mundo y particularmente, en Venezuela. En efecto, el Antiguo Régimen era un régimen político altamente centralizado, en el cual no había poderes locales. Los Intendentes eran la fuente única de poder en las Provincias y las autoridades locales que podía haber eran delegados del Intendente, sometidos a su control. No existía, por tanto, un poder municipal ni nada que se le pareciera.

Con motivo de las propuestas de reforma impositiva, en 1775, el Ministro Turgot había planteado establecer Municipalidades, pero ello no llegó a prosperar[86]. En cambio, la Revolución cambió la faz territorial de Francia, y por los Decretos de 14 y 22 de diciembre de 1789, eliminó los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales, estableciendo una uniformización territorial general, al dividir el país en Departamentos, éstos en Distritos, los Distritos en Cantones y éstos en Comunas, que eran las municipalidades, creándose así el Poder Municipal. En cada villa, burgo o parroquia, entonces, se constituyó una municipalidad o una comuna, generalizándose la institución municipal.

Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular en su título «La división del Reino», que: «El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 Departamentos, cada Departamento en Distritos, cada Distrito en Cantones».

---

86 Véase Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1981, pp. 71 y ss.

Por supuesto, esta reforma sólo duró cinco años, porque al tratar la Revolución de desmontar un sistema tan centralizado como el de la Monarquía Absoluta, en un sistema de división territorial donde se crearon más de 40.000 comunas o municipios, con poderes locales propios, lo que hizo fue desquiciar el Estado, por lo que fue la propia Asamblea la que tuvo, luego, que retroceder en la creación del Poder Municipal.

Sin embargo, la idea del Poder Municipal penetró en América Latina, y en 1811, Venezuela recogió sus influencias, al igual que la de la Revolución norteamericana, siendo como estaba el nuevo Estado constituido por provincias aisladas, descentralizadas y con gran autonomía, que venían del esquema colonial español. La forma de unir políticamente aquellas Provincias en un solo Estado, realmente era el esquema federal, por lo que Venezuela lo tomó del federalismo de los Estados Unidos para estructurar el nuevo Estado, en Provincias soberanas (equivalentes a los Estados miembros de la Federación).

Pero además, para organizar internamente a las Provincias, los constituyentes venezolanos tomaron el esquema territorial francés, pero no en el texto de la Constitución de 1811, que organizaba una «confederación», sino en el de las Constituciones Provinciales.

No se olvide que conforme a la Constitución de 1811, las Provincias eran «Estados Soberanos», correspondiéndoles a ellos, en sus respectivas Constituciones, disponer la organización territorial interna. Por tanto, una vez dictada la Constitución de 21 de diciembre de 1811, las Provincias comenzaron a dictar sus Constituciones, regulándose en ellas la organización territorial del país[87].

Es de destacar, así, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la «Constitución de la Provincia de Venezuela» (enero 1811)[88], cuyo territorio comprendía el área central del país, y que dividió la Provincia en cinco Departamentos, los Departamentos en Cantones, los Cantones en Distritos y estableció Municipalidades en las Capitales de Distritos. Se creó así, el Poder Municipal en 1811, en la Constitución Provincial de Venezuela con los aportes de la propia tradición municipal que prove-

87 Véase Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Bogotá, 1993.

88 Véase el libro *Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 61 y ss.

nía de España. Sin embargo, desde el punto de vista de la organización territorial, el municipalismo venezolano puede considerarse que no tiene su origen en el español, sino más bien en la concepción francesa, que luego España recoge, con posterioridad, a partir de 1830.

g. Especial referencia a los principios de la organización municipal

Es importante insistir en el tema de la organización municipal que resultó de la Revolución, pues ello tuvo una repercusión muy importante en la conformación del Municipio hispanoamericano.

Como se dijo, las reformas del régimen municipal en Francia puede decirse que precedieron la Revolución, con la creación antes de 1787, a iniciativa de los Ministros de Luis XVI, de las asambleas provinciales junto al Intendente, y en cada pueblo, de un cuerpo municipal electivo que sustituiría a las antiguas asambleas parroquiales, y en la mayoría de los casos, al síndico. Contrario a las costumbres que existían, todos los poderes que se pretendieron crear fueron colectivos, y el intendente fue disminuido en su poder. Todo ello condujo a la parálisis de la administración, y, como lo apuntó De Tocqueville, «Las asambleas, queriendo mejorarlo todo, acabaron por enredarlo todo», produciéndose entonces «una de las mayores perturbaciones que haya registrado jamás la historia de un gran pueblo», en la cual «Cada francés había experimentado una confusión particular. Nadie sabía ya ni a quién obedecer, ni a quién dirigirse»; y terminaba señalando De Tocqueville, que «Perdido el equilibrio de las partes que componían la Nación, un último golpe bastó para hacerla oscilar y producir el más vasto trastorno y la más espantosa confusión que hayan tenido lugar jamás»[89].

La Revolución quiso poner fin a esta situación, y en el mismo año de 1789, la Asamblea Nacional Constituyente definió un nuevo orden municipal uniforme, fragmentado, generalizado y de carácter electivo; el cual en definitiva, si bien complicó aún más la situación de la Administración, puso las bases para el régimen municipal del constitucionalismo moderno. Comenzó el 4 de agosto de 1789, con un Decreto que declaró irrevocablemente abolidos «todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comuni-

89 Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo II, Madrid, 1982, p. 197.

dades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza»[90]; y al mismo lo siguieron los Decretos de 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789. En el primero se dispuso la supresión y abolición de «las Municipalidades existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad», con las denominaciones que tuvieren, y se agregó que serían sustituidas por «colectividades locales del reino» tanto en las ciudades como en el campo, con la misma naturaleza y situadas en el mismo plano constitucional, con el nombre común de municipalidad, que tendrían en su cabeza al alcalde.

En el segundo Decreto se dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiéndose los intendentes, y además se dispuso que: «en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad»[91]. De ello resultó que, en 1791, en la Francia revolucionaria había 43.915 municipios, que comenzaron a llamarse comunas. Estas entidades municipales, además de las funciones propias de la Administración general que les podían ser delegadas, ejercían el «poder municipal», concepto que venía de los escritos de Benjamín Constant y de las propuestas de reforma del ministro Turgot (1775)[92], y que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano[93].

Con esta división territorial, como lo percibió Burke en tiempos de la Revolución: «Es la primera vez que se ve a los hombres hacer pedazos su patria de una manera tan bárbara»; pero De Tocqueville acotaría años después, que en realidad, si bien «Parecía, en efecto que se desagarraban cuerpos vivos, (...) lo único que se hacía era despedazar cuerpos muertos»[94]. Sin embargo, lo cierto es que el sistema produjo la disolución del Estado al haber estallado Francia en cuarenta mil pedа-

90 Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 28, nota 10.

91 Albert Soboul, *La révolution française*, Gallimard, Paris, 1981, pp. 198 y ss.

92 Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid, 1981, pp. 72, 76, 135.

93 En Venezuela, por ejemplo, aparece a partir de la Constitución de 1857, artículos 6 y 85. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997, pp. 467 y 475.

94 Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo I, Madrid, 1982, p. 107.

zos, cada uno con una especie de república soberana y anárquica que no tenían nexo alguno con el poder central en construcción.

De tal anarquía vinieron las reformas para tratar de controlar la acción municipal desde el poder central, como por ejemplo, al atribuírsele, en la Constitución de 1791, poderes anulatorios al Rey, respecto de los actos municipales; al crearse en la Ley del 14 de frimario del año II (4 de diciembre de 1793) unos agentes nacionales directamente conectados al centro (París) para ejercer la vigilancia sobre los municipios; y además, al pretender reducir el número de comunas en la Constitución del año III (5 fructuoso, 22 de agosto de 1795), reagrupándoselas en entidades locales y estableciendo la subordinación de las comunas a las Administraciones departamentales y éstas a los Ministros.

Pero el torbellino revolucionario, que no había cesado, comenzó a producir su propia transformación con el golpe de Estado del 18 de brumario del año VIII (9 de noviembre de 1799), a raíz del cual Napoleón reimplantará la centralización que se había establecido en el Antiguo Régimen y que había quedado destrozada con la Revolución. Se estableció, así, un esquema de control centralizado sobre las más de 40.000 comunas que fueron restablecidas, creándose un sistema escalonado y jerarquizado de control sobre las mismas, donde serían esenciales las figuras del prefecto y subprefecto, dependientes del poder central y controlando a los alcaldes, establecidos en la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800)[95].

La centralización administrativa, por el establecimiento de esa rígida cadena institucional que unía: Ministro, Prefecto, Subprefecto y Alcalde, y que dio origen al llamado control de tutela, sin duda, fue uno de los aportes más importantes a la Administración municipal y local, y a la propia construcción del Estado centralizado. Como lo diría el Presidente François Mitterand, casi doscientos años después, al proponer la reforma descentralizadora de 1981: «Francia tuvo que acudir a un poder fuerte y centralizado para hacerse. Hoy necesita un

95 Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 29 y ss.; Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid, 1981, pp. 107 y ss.; Sandra Morelli, *La Revolución Francesa y la Administración Territorial en Colombia, Perspectivas comparadas*, Universidad Externado de Colombia, 1991, pp. 31 y ss.

poder descentralizado para no deshacerse[96]. Esta, entre tantas, fue precisamente una de las motivaciones de la sanción de la conocida Ley francesa de Libertad de las Comunas de 1982[97].

Tres principios configuraron el régimen municipal napoleónico: *primero,* el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local –aun de dimensiones mínimas– abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; *segundo,* el principio de la uniformidad e igualdad formal del régimen de los municipios a pesar de la diversidad territorial, geográfica y demográfica de los mismos a lo largo y ancho de los territorios estatales; y *tercero,* las reglas generales de funcionamiento de la tutela, como instrumento de control sobre las entidades locales. Todo ello configuró un modelo de régimen municipal, sin duda, que se extendió por toda Europa[98].

Hacia América, sin embargo, sólo hicieron la travesía del Atlántico algunos aspectos del régimen de municipalización uniforme, pero ni el primero ni el último de los principios, es decir, el de la generalización de colectividades locales en el territorio y el del control de tutela, llegaron a nuestras costas; y al contrario, desde el inicio del siglo XIX, no sólo el municipio se ubicó en niveles territoriales muy alejados de los pueblos sino que, además, se implantó el principio de la autonomía municipal.

En cuanto al primer aspecto, que es el que nos interesa destacar aquí, el de la creación de un municipio por cada colectividad local que existiera en un territorio, con la consecuente fragmentación territorial, puede decirse que el mismo sí dejó su impronta en toda Europa; y por ello, por ejemplo, a mitades del siglo pasado, todavía existían 2.539 Municipios en Bélgica, con una población promedio de 3.600 habitantes, los cuales después de la paradigmática operación quirúrgica realizada en el mapa municipal en 1972, han sido reducidos a 589 municipios, ahora con una población promedio de 16.900 habitantes por municipio. En Alemania Occidental, aunque antes de la unificación, de los más

96 Citado por Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2003, p. 26.

97 Sobre la aplicación de la Ley del 2 de marzo de 1982, véase en general, André Terrazzoni, *La décentralisation a l'épreive des faits*, LGDJ, Paris, 1987.

98 Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 153 y ss.

de 24.000 municipios que existían, entre 1968 y 1980 habían quedado reducidos a 8.357[99]; actualmente existen 16.121 Municipios, con un promedio de 5.086 habitantes. En Italia, hay 8.104 municipios con un promedio de 7.156 habitantes; y en Suiza hay 3.000 cantones con 2.333 habitantes promedio[100].

En España, la influencia francesa en este aspecto también fue decisiva, por lo que la Constitución de Cádiz de 1812, en efecto, dispondría en su artículo 310 que «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente»; correspondiéndole a los Ayuntamientos, sin embargo, desempeñar sus encargos bajo la inspección de las diputaciones provinciales (Art. 323). Todo el territorio español se sembró así también de municipios, y ello explica los 9.245 Municipios que Cirilo Martín Retortillo reseñaba en la edición de su recordado libro sobre *El Municipio Rural*[101], de 1950; cifra que ha pasado a los 8.056 municipios actuales, con un promedio de población de 4.825 habitantes. El Municipio que derivó de la influencia francesa sustituyó así lo que quedaba del municipio de arraigo medieval, con sus fueros, privilegios y cartas-pueblas, particularmente en Castilla y León, con raíces en el proceso de la Reconquista. Esos fueron, a pesar de su progresivo control por la Corona a partir del siglo XVI, por su arraigo en las ciudades, los que condujeron la guerra de Independencia contra la invasión napoleónica. El precio que pagaron por ello, en todo caso, en nombre de la igualdad, fue su uniformización y su multiplicación territorial.

En Iberoamérica, el municipio colonial también fue el factor fundamental del proceso de Independencia frente a España, de manera que sin lugar a dudas se puede afirmar que, también a comienzos del siglo XIX, la Independencia americana la hicieron los Cabildos, de

99 Torsten Sagawe, «La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania», en Luis Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, pp. 42-43.

100 Véanse Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 179; Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 139 y ss.

101 Véase Cirilo Martín Retortillo, *El Municipio Rural*, Bosch, casa Editorial, Barcelona, 1950, p. 139.

manera que el Municipio «fue la raíz de la República»[102]. Ese Municipio también fue radicalmente transformado con el republicanismo constitucional, en forma paralela a la transformación que se estaba operando en la Península, al punto de que por ejemplo se puede leer en la «Constitución para el gobierno y administración de la provincia de Caracas» de enero de 1812, que formaba parte de la Confederación de los Estados de Venezuela creada conforme a la Constitución de diciembre de 1811 (ambas promulgadas antes que lo fuera la Constitución de Cádiz de marzo de 1812); se puede leer, decía, sobre la división del territorio de la Provincia, uniformemente, en Departamentos, Cantones y Distritos, debiendo tener éstos últimos un territorio con aproximadamente 10.000 habitantes[103]. En las capitales de Distrito se establecieron Municipalidades, así como en muchos de los pueblos entonces existentes, denominándose estas pequeñas Municipalidades como villas. La Municipalidad se concibió así, inicialmente, más como una corporación local electa conforme al principio representativo para la atención de los intereses de la comunidad, que una división uniforme del territorio; por lo que con frecuencia tenían jurisdicción sobre otros pueblos y parroquias[104]. La uniformización territorial municipal fue posterior y paulatinamente arraigándose durante el siglo XIX en todos los países iberoamericanos, pudiendo decirse que el municipio en América también derivó, en cierta forma de la influencia de la revolución francesa además de la norteamericana, y luego, por supuesto la española de Cádiz. Se sustituyó así al Municipio colonial indiano, el cual, por lo demás era distinto del que en la época colonial funcionaba en España, pues como bien sabemos, la mayoría de las instituciones americanas antes de la Independencia fueron concebido por España especialmente para América o se desarrollaron en el Continente americano en forma distinta a la de España. Ello ocurrió en cierta forma con los Cabildos, que en el mismo momento en que su poder y autonomía era pulverizada por Carlos V en campo de Villamar, al poner fin a la rebelión de los Comu-

102 Véase Joaquín Gabaldón Márquez, *El Municipio, raíz de la República*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1977.

103 Allan R. Brewer-Carías, «La formación del Estado venezolano», en *Revista Paramillo*, N° 14, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1996, pp. 290 y ss.

104 Véase el texto de la Constitución provincial de la Provincia de Caracas, en *Las Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 77 y ss.

neros de esta tierra castellana, florecieron en América a partir del inicio mismo del poblamiento en lo que se ha denominado una «adaptación regresiva de las instituciones coloniales»[105]. Los Cabildos americanos en la época colonial, como Cabildos provinciales, con la gran descentralización de que gozaron derivada de la distancia (recordemos la extraordinaria máxima administrativa colonial: «Se acata pero no se cumple»), incluso tenían poder para designar a los gobernadores en forma interina. Ese privilegio lo reclamaron los cabildantes en Santa Ana de Coro, la primera ciudad fundada en la Provincia de Venezuela en 1528 a la muerte del Gobernador Ambrosio Alfinger en 1533, y fue ejercido sucesivamente por los Cabildos provinciales durante todo el período colonial, confirmado por Real Cédula 1560 y luego por otra Real Cédula de 1676[106]. No es de extrañar, entonces, por qué fueron los Cabildos coloniales los que hicieron la Independencia.

El municipio republicano americano, por otra parte, desarrolló características propias: como dijimos, en nuestros países se adoptó el uniformismo napoleónico en cuanto a la organización y funcionamiento de las corporaciones locales, pero los otros dos principios que derivaron de la revolución francesa y sus correcciones napoleónicas puede decirse que no se siguieron. Por una parte, en América no se arraigó la institución del control de tutela derivada de la centralización napoleónica, y en cambio sí germinaron los conceptos del «poder municipal» y de la «autonomía municipal», al punto de haber adquirido rango constitucional a partir de 1857, por ejemplo, en la Constitución de Venezuela de ese año al disponer en su artículo 6º que «El Poder público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal», dedicando entonces un Título a regular dicho «Poder Municipal»[107], cuyo contenido relativo a los asuntos propios de la vida local no era

---

105 Laureano Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración, Ensayo sobre la formación de la nacionalidad venezolana*, Segunda edición, Caracas, 1953, citado por Joaquín Gabaldón Márquez, *El Municipio, raíz de la República*, Caracas, 1977, p. 66. La obra de Laureano Vallenilla Lanz puede consultarse en Laureano Vallenilla Lanz, *Obras Completas*, Tomo II, (Recopilación de Federico Brito Figueroa y Nikita Harwich Vallenilla), Centro de Investigaciones Históricas, Universidad Santa María, Caracas, 1984.

106 El privilegio sólo lo perdieron los Cabildos a partir de 1737. Véase Joaquín Gabaldón Márquez, *El Municipio, raíz de la República*, Caracas, 1977, pp. 73-110; 125-169.

107 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997, p. 475.

distinto al del Decreto de la Asamblea Constituyente en Francia, de diciembre de 1789.

El otro principio, el de la creación de un municipio por cada colectividad local, es decir, por cada caserío, por cada pueblo, por cada villa o ciudad, tampoco se siguió en América, y de los viejos Municipios provinciales coloniales con territorios amplísimos, se pasó a los alejados municipios republicanos, establecidos en ámbitos territoriales cada vez más y más alejados de los ciudadanos y de sus comunidades, con muy pocas excepciones[108].

En todo caso, todos estos aportes del constitucionalismo francés fueron fundamentales para el desarrollo del derecho constitucional posterior del mundo moderno, por supuesto, con vicisitudes en el propio país que los originó, pues después de la Revolución, y del caos institucional y del régimen del Terror que surgió de la misma, vino la dictadura napoleónica y el Imperio (1799-1813), la formal supresión de la República (1808), y la restauración de la Monarquía a partir de 1815, por lo que Francia continuó siendo un país con régimen monárquico durante buena parte del siglo XIX.

Sin embargo, los aportes al constitucionalismo moderno de la Revolución fueron, a tiempo, recogidos por otros países y, sin la menor duda, por los países de América Latina. En éstos, en particular, los principios de constitucionalismo tanto de la Revolución norteamericana como de la Revolución francesa, encontraron de inmediato campo de cultivo, habiéndose desarrollado conforme a moldes propios, lo que significó un avance sustancial del derecho constitucional republicano durante el siglo pasado e inicios del presente siglo, cuando todavía la mayoría de los países europeos estaban regidos por monarquías.

La realidad de este proceso, en todo caso, fue que algunas antiguas colonias españolas en América Latina, como es el caso de Venezuela, no recibieron influencia alguna inicial, para la Constitución de sus Estados independientes en 1811, del régimen político-constitucional español, que en ese momento era el propio del Antiguo Régimen, por lo demás, en crisis general por la invasión napoleónica. España, durante el siglo pasado, siguió siendo, además, una Monarquía, en la cual ni siquiera

---

108 Véanse las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 139 y ss.

una Declaración de Derechos se dictó, por lo que sólo ha sido con la Constitución de 1978 que España entra, definitivamente, en los moldes del constitucionalismo moderno (declaración de derechos, control de la constitucionalidad de las leyes, Constitución como norma).

En consecuencia, fueron las transformaciones constitucionales de la Revolución norteamericana y de la Revolución francesa las que tuvieron mayor influencia directa en la construcción inicial del sistema constitucional venezolano, de manera que para entender adecuadamente nuestras propias instituciones, tenemos que tener en cuenta los aportes recibidos de las mismas.

III. LOS PRINCIPIOS DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Treinta y cinco (35) años después de que tuvo lugar la Revolución norteamericana de 1776 y veintidós (22) años después de que se produjera la Revolución Francesa de 1789, en España y en sus colonias americanas se comenzaron a producir los sucesos que, en conjunto, conformaron lo que se puede denominar la «Revolución Hispano Americana»[109], que se inició, constitucionalmente hablando, en paralelo con la sanción de la «Constitución Federal para los Estados de Venezuela» de 21 de diciembre de 1811, y tres meses después con la sanción de la «Constitución de la Monarquía Española» de Cádiz, de 19 de marzo de 1812.

Las dos primeras Revoluciones transformaron radicalmente el orden político constitucional que existía a finales del siglo XVIII, que era el del Antiguo Régimen, habiendo sido sus principios constitucionales los que sirvieron de fuente de inspiración para la tercera. De los mismos se nutrieron, entre 1808 y 1812, tanto los precursores y próceres de la Independencia de Venezuela, en la tarea de elaborar las bases para la creación de un nuevo Estado independiente, que era el segundo en su género en la historia política del mundo moderno después de los Estados Unidos de Norte América; como los miembros del Consejo

109 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1811-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008.

de Regencia que derivó de la guerra de independencia contra Francia que convocarían las Cortes de Cádiz para transformar una Monarquía absoluta en una Monarquía constitucional, lo que antes sólo había ocurrido en Francia como consecuencia de la Revolución Francesa.

La Constitución de Cádiz, sin duda, puede decirse que tuvo influencia en la gran mayoría de las antiguas Colonias españolas que lograron su independencia después de 1820[110]. Incluso, en algunos casos, la propia Constitución de Cádiz, que ya en 1824 había cesado en su vigencia en España, llegó a ser aplicada provisionalmente en las nacientes Repúblicas, como por ejemplo ocurrió en México, donde los Alcaldes juraron en 1824 «guardar la Constitución española, mientras se concluye la de la Nación mexicana»[111]. Sin embargo, esa influencia no se produjo en los iniciales movimientos de independencia, y en particular, en los que tuvieron lugar en las antiguas Provincias de Venezuela[112], contra las cuales, desde el 1 de agosto de 1810, el Consejo de Regencia de España e Indias había decretado el total bloqueo de sus costas y territorio, a lo que siguió un estado de guerra y beligerancia que no cesó durante el período de funcionamiento de las Cortes y que éstas no se atrevieron a anular[113]. En aquellas colonias, en realidad, dicha Constitución de Cádiz, en lugar de ser un modelo a seguir, era el símbolo de la Monarquía contra la cual se luchaba.

Pero dejando aparte esta particular situación histórica constitucional de las antiguas Provincias de Venezuela, la Constitución de Cádiz fue un texto fundamental para el desarrollo de los principios del constitucionalismo moderno, habiendo servido, a pesar de su corta vigencia inicial (1812-1814), de modelo a muchos movimientos constitucionales en Europa y América.

---

110 Véanse por ejemplo, Jorge Mario García Laguardia, Carlos Meléndez Chaverri, Marina Volio, *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987),* San José, 1987; Manuel Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España,* UNAM, México, 1993; Ernesto de la Torre Villas y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano,* UNAM, México, 1976.

111 Véase Diario de sesiones del Congreso (México), 2 de mayo de 1824, p. 586. Citado por Demetrio Ramos, «Las Cortes de Cádiz y América» en *Revista de Estudios Políticos,* Nº 126, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, nota 422, p. 631.

112 Véase Allan R. Brewer-Carías, «El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o de cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)» en *Libro Homenaje a Tomás Polanco Alcántara,* Estudios de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, pp. 101-189.

113 Véase Demetrio Ramos, «Las Cortes de Cádiz y América», *ídem,* p. 467

En efecto, fue en dicho texto constitucional donde por primera vez en Europa se recogieron los principios del constitucionalismo moderno que habían legado las Revoluciones norteamericana y francesa, lo que implicó que, con motivo de su nueva puesta en vigencia entre 1820 y 1824, a raíz del golpe de Estado que obligó al Rey a jurarla, la Constitución de Cádiz adquiriera una importante connotación, particularmente, porque en ese momento, en el mundo latino no había otro modelo constitucional que pudiera servir de fuente de inspiración para las ideas democrático-liberales. No debe olvidarse, en efecto, que en 1812 y luego, en 1820, las Constituciones francesas iniciales (1791, 1793) ya habían caído en un olvido histórico con el consiguiente desdibujamiento de su contenido, entre otros factores, por el régimen revolucionario del Terror y de su producto inmediato, el Directorio, que se había constituido de acuerdo con la Constitución de 1795 (Año III); por el golpe de Estado que ya Bonaparte había dado en 1799 que, entre otros aspectos, condujo a la eliminación de la misma Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano desde 1789 (Constitución del Año VIII), símbolo fundamental de la Revolución, del contenido de la Constitución de 1799; por la creación del Consulado vitalicio, a cargo de Napoleón, con la Constitución de 1802 (Año X); por la formación del Imperio y la consagración de Napoleón Bonaparte como Emperador vitalicio con la Constitución de 1804 (Año XII); por la posterior eliminación de la República (1808); y finalmente, por la restauración de la Monarquía a partir de 1814, con la coronación de Luis XVIII, luego de la derrota de Napoleón por los aliados europeos, que veían en la Revolución francesa la fuente de todos los males políticos del momento.

Ante el vacío conceptual revolucionario que había resultado de todos esos factores, puede decirse que fue la Constitución de Cádiz de 1812 la que sustituyó a las francesas como fuente de inspiración para los movimientos liberales, al haber incorporado en su texto, desde 1812, los principios del constitucionalismo que se había iniciado tanto en Norteamérica como en Francia.

Esos principios del constitucionalismo moderno, como se ha analizado, son los que giran en torno a la idea de Constitución, de la soberanía nacional y del gobierno representativo, de la declaración de derechos del hombre y del ciudadano, de la separación de poderes y de las

formas de gobierno, del rol del Poder Judicial y de la nueva organización territorial del Estado, y que han sido los que han condicionado toda la historia constitucional del mundo a partir del siglo XIX. Los mismos se comenzaron a arraigar en España precisamente a raíz de la convocatoria de las Cortes de Cádiz y desde su instalación el 24 de septiembre de 1810, y fueron los que posteriormente se recogieron en el texto de la Constitución de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812[114].

Como se ha dicho, la Constitución sólo tuvo un corto período inicial de vigencia de dos años hasta su anulación el 4 de mayo de 1814[115], período en el cual, además, tuvo una dificultosa o casi nula aplicación, al menos en las Colonias Americanas. Sin embargo, su texto fue el vehículo para que todos esos principios, adoptados en la misma, influyeran en el constitucionalismo de muchos países hispanoamericanos y europeos, contribuyendo a la quiebra del antiguo Régimen en Europa[116].

El *primero* de esos principios fue la noción misma de Constitución como carta política escrita, emanación de la soberanía popular, de carácter rígido y permanente, contentiva de normas de rango superior, inmutables en ciertos aspectos, y que no sólo organiza al Estado sino también una parte dogmática donde se declaran los valores fundamentales de la sociedad y los derechos y garantías de los ciudadanos.

Hasta el momento de producirse las Revoluciones norteamericana y francesa, esa idea de Constitución no existía, y las Constituciones,

---

114 El texto de la Constitución de 1812 y de los diversos Decretos de las Cortes de Cádiz los hemos consultado en *Constituciones Españolas y Extranjeras*, Tomo I, Ediciones de Jorge de Esteban, Taurus, Madrid, 1977, pp. 73 y ss.; *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz de 19 de marzo de 1812*, Prólogo de Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1999.

115 En pleno proceso de configuración política de Venezuela y en plena guerra de independencia, el 11 de diciembre de 1813, España firmó el Tratado con Francia en el que se reconoció a Fernando VII como Rey, y éste, cinco meses después, el 4 de mayo de 1814 adoptó su célebre manifiesto sobre abrogación del Régimen Constitucional mediante el cual se restableció la autoridad absoluta del Monarca, declarando «nulos y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás..., y se quitasen de en medio del tiempo» la Constitución y los actos y leyes dictados durante el período de gobierno constitucional. Véase en *Constituciones Españolas y Extranjeras, idem*, pp. 125 y ss.

116 Véanse en general, M. Artola (ed), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991; Rafael Jiménez Asensio, *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Valencia, 1993; J.F. Merino Merchán, *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988; Jorge Mario García Laguardia «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. Un aporte americano» en Jorge Mario García Laguardia, Carlos Meléndez Chaverri, Marina Volio, *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, San José, 1987, pp. 13 y ss.

a lo sumo, era cartas otorgadas por los Monarcas a sus súbditos. Por tanto, la práctica de Constituciones escritas producto de la voluntad popular fue iniciada en las Colonias inglesas de Norteamérica cuando se convirtieron en Estados independientes en 1776, dando nacimiento al concepto racional-normativo de Constitución como un documento escrito y sistemático que emana de la soberanía popular, referido a la organización política de la sociedad, estableciendo los poderes de los diferentes cuerpos estatales y generalmente precedidos por una lista de derechos inherentes al hombre.

Después de las Constituciones que adoptaron las antiguas colonias norteamericanas en 1776, la primera Constitución nacional del mundo moderno fue la de los Estados Unidos de América de 1787, la cual fue seguida por la de Francia de 1791. La tercera Constitución moderna nacional, fue la republicana de Venezuela de 1811; y la cuarta, precisamente, la de la Monarquía Española adoptada por las Cortes de Cádiz en 1812, incluso en ausencia del Monarca Fernando VII que estaba confinado en Francia.

La Constitución de Cádiz estuvo imbuida de este principio de la Constitución como Ley superior a la cual deben someterse los órganos del Estado, concebida como texto escrito y rígido para limitar del poder, producto de la soberanía nacional. Por este carácter de texto fundamental, la Constitución dispuso, por ejemplo, en cuanto al plan general de enseñanza que el Estado debía concebir, que se debía establecer la obligación de que «la Constitución política de la Monarquía [se debía explicar] en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas» (art. 368).

En esta forma, dado el carácter supremo de la Constitución de 1812, el constitucionalismo moderno se inició en España precisamente con ella, en Cádiz, y no con el Estatuto o Constitución de Bayona de 1808, la cual sólo había sido una Carta otorgada por Napoleón al ocupar los territorios de España, luego de haber supuestamente oído una Junta Nacional.

La Constitución de Cádiz, en cambio, fue emanación de la soberanía nacional, expresada por los diputados de las Cortes que habían sido electos mediante sufragio a dos niveles. Como tal expresión de la voluntad popular, la Constitución, además, fue concebida en forma muy rígida, tal como resultó de los procedimientos dispuestos

para su reforma (arts. 376 a 384), así como por el principio general de su inmodificabilidad por un período de 8 años, durante los cuales, se dispuso, no podía proponerse «alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos» (art. 375).

Este carácter de la Constitución como norma suprema y de obligatorio cumplimiento se plasmó, además, en el Título X de la misma, que estableció el régimen de «la observancia de la Constitución», en el cual se incorporaron normas como el derecho general de todos los españoles de peticionar ante las Cortes o ante el Rey, en una especie de acción popular, «para reclamar la observancia de la Constitución»(art. 373); y además, la obligación general de toda persona que fuera a ejercer cargos públicos, civiles, militares o eclesiásticos, de prestar juramento, al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución» (art. 374). Igual obligación se previó para los individuos integrantes de los ayuntamientos y de las diputaciones Provinciales (art. 337).

El *segundo* de los principios del constitucionalismo moderno producto de los acontecimientos políticos de Norteamérica y Francia del siglo XVIII, fue la también nueva idea política del papel que a partir de esos momentos históricos se le confirió al pueblo en la constitucionalización del Estado, el cual se convirtió en soberano. Con esas Revoluciones, la Constitución comenzó a ser producto de la voluntad popular, dejando de ser una mera carta otorgada por un Monarca, trasladándose la soberanía al pueblo. En los Estados Unidos de América, las Asambleas coloniales asumieron la soberanía, y fueron los representantes de los nuevos Estados los que adoptaron la Constitución de 1787, a partir de la cual la representación nacional se concentró en el Senado y la Cámara de representantes, integrados por senadores electos en representación de los Estados, dado en régimen federal adoptado, y por representantes también electos, en un sistema electoral de dos grados. En Francia, la soberanía se trasladó del Monarca al pueblo y a la Nación; y a través de la idea de la soberanía del pueblo, surgieron todas las bases de la democracia y el republicanismo. Por ello, todas las Constituciones revolucionarias francesas de 1791, 1793, 1795, 1799 y las reformas imperiales de 1802 y 1804 fueron sometidas a aprobación popular, hasta que con la Restauración de la Monarquía en 1814, la Constitución pasó a ser una Carta otorgada por el Monarca, en ese

caso por Luis XVIII. Con la Revolución, además, una Asamblea Nacional unicameral asumió la representación popular, incluso como poder constituyente, por lo que en la Constitución que dictó, que fue la de 1791, también se dispuso que correspondía a la Asamblea Nacional, igualmente unicameral, ser el órgano de la representación popular.

En España, la Constitución de Cádiz de 1812, para asegurar la representación popular, siguió el esquema inicial francés y configuró a las Cortes conforme a la fórmula unicameral, lo cual ya se había dispuesto en el Reglamento de elecciones dictado por la Junta Central Gubernativa del Reino, el 6 de octubre de 1809, para la elección misma de las Cortes, en las cuales la nobleza no encontró representación alguna. En esta forma, puede decirse que la Constitución de Cádiz recogió plenamente el principio de la soberanía nacional, como poder supremo de una comunidad, que con la misma también pasó del Monarca, quien antes la ejercía por la gracia de Dios, a la Nación española, con lo que se puso fin al principio de la soberanía absoluta del Monarca, que había sido lo característico del Antiguo Régimen. Precisamente por ello, la Constitución de 1812 fue decretada por «las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española», es decir, por el cuerpo representativo de la Nación, declarándose expresamente en ella que «la soberanía reside esencialmente en la Nación» (art. 3). De ello derivó, entonces, que el Rey tuviera un poder delegado, por la nación conforme a la Constitución, habiendo dejado de ser sólo Rey «por la gracia de Dios», comenzando además a serlo por «la Constitución» (art. 173).

Este principio de la soberanía nacional, en todo caso, como se dijo, ya había aparecido esbozado en el Decreto de las Cortes de Cádiz dictado el día de su constitución, el 24 de septiembre de 1810, al disponer la atribución del Poder Ejecutivo al Consejo de Regencia, para lo cual se llamó a sus miembros a prestar el siguiente juramento ante las Cortes:

> «¿Reconocéis la *soberanía de la nación representada* por los diputados de estas Cortes generales y extraordinarias? ¿Juráis obedecer sus decretos, leyes y constitución que se establezca según los santos fines para que se han reunido, y mandar observarlos y hacerlos executar?»[117]

117 Rafael Flaquer Martequi, «El Ejecutivo en la revolución liberal», en M. Artola (ed), *Las Cortes de Cádiz, ídem*, p. 47.

Correspondiendo la soberanía a la Nación, la forma de ejercerla fue, por supuesto, mediante representantes electos, por lo que los diputados electos popularmente a las Cortes fueron «representantes de toda la Nación, nombrados por los ciudadanos» (art. 27). Con ello se rompió la configuración estamental de la representación propia del Antiguo Régimen, conforme al cual se aseguraba la participación del clero, la nobleza y la burguesía, actuando cada estamento por separarlo, de acuerdo con las instrucciones que recibían. El carácter unicameral de las Cortes eliminó toda posibilidad de representación de los estamentos en alguna otra cámara. La Constitución, sin embargo, incorporó la figura del Consejo de Estado que había sido creada por la Constitución francesa de 1795, en el cual, en cierta forma, quedó asegurada alguna representación a la nobleza.

En todo caso, como consecuencia del principio de la representación, la Constitución de Cádiz incorporó por primera vez en la historia constitucional de España un completo sistema de elecciones libres para la elección de los diputados a las Cortes, con una regulación detallada del sistema electoral. Se estableció, para ello, un procedimiento electoral indirecto, en cuatro fases de elección de compromisarios de parroquias, de partido y de provincia; conforme al cual estos últimos elegían los diputados a Cortes. El sufragio fue limitado, reservado a los hombres y censitario respecto de los elegidos.

El *tercer* principio del constitucionalismo que derivó de las Revoluciones norteamericana y francesa fue el reconocimiento y declaración formal de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos, con rango constitucional que, por tanto, debían ser respetados por el Estado. La libertad se constituyó con esos derechos como un freno a los poderes del Estado, con lo que se ponía fin al Estado absoluto e irresponsable. En esta forma, a las Declaraciones de Derechos que precedieron a las Constituciones de las Colonias norteamericanas cuando se independizaron en 1776, les siguió la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789. En ese mismo año, la ausencia en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 de una declaración de derechos, se suplió con la sanción de diez Enmiendas, en las cuales se formuló el *Bill of Rights*.

En Francia, sin embrago, el texto de la Declaración de Derechos que había permanecido en los textos constitucionales de 1791, 1793 y 1795, desapareció de las Constituciones a partir de la Constitución de 1799, que se dictó después del golpe de Estado de Bonaparte que originó el Consulado provisorio.

La tercera de las declaraciones de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, fue la Declaración de Derechos del Pueblo adoptada el 1º de julio de 1811 por la sección de Caracas del Congreso General de Venezuela, texto que meses después se recogió ampliado, en el Capítulo VII de la Constitución de diciembre de 1811.

En la Constitución de Cádiz, sin embargo, contrariamente a la fórmula de las Constituciones coloniales norteamericanas y de las Constituciones francesas, no se incorporó una declaración de derechos del hombre y el ciudadano. Se dispuso, sin embargo, como obligación general de la Nación, «conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen» (art. 4).

En virtud de esta declaración general, y en ausencia de otra declaración enumerativa de derechos, la Constitución, a lo largo de su articulado específicamente reguló muchos derechos de las personas, entre ellos, el derecho de las personas a terminar sus diferencias mediante árbitros elegidos por ambas partes (art. 280); el derecho a ser juzgado por los jueces naturales, es decir, «por ninguna comisión, sino por el tribunal competente determinado con anterioridad por la ley» (art. 247); el derecho a la libertad personal, de manera que solo podía decretarse la prisión por orden judicial luego de una información sumaria (art. 287), con la garantía del derecho a ser oído (art. 290) mediante declaración sin juramento (art. 291), salvo en caso de haber sido arrestado *in fraganti* (art. 292), así como a ser informado de los cargos (art. 300); el derecho a no ser sometido a tormento (art. 303); el derecho a no ser sancionado con pena de confiscación de bienes (art. 304); y el derecho a la inviolabilidad de la casa, la cual sólo podía ser allanada «en los casos que determine la ley para el buen orden y seguridad del Estado» (art. 306).

Además, la Constitución de 1812 estableció la libertad de todos los españoles «de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin

necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes» (art. 371); en particular las derivadas de la declaración del artículo 12 en el sentido de que «la religión de la nación española es y será perpetuamente la Católica Apostólica Romana, y la nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra».

Por último, deben destacarse las previsiones de la Constitución en materia de derechos sociales, al disponer que «en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles»(art. 366); y se «arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes» (art. 367).

El *cuarto* principio del constitucionalismo moderno, dentro de la misma línea de limitación al poder del Estado para garantizar la libertad de los ciudadanos, y que derivó de las Revoluciones francesa y norteamericana fue la idea fundamental de la separación de poderes, la cual se formuló inicialmente en las Constituciones provinciales norteamericanas, como la de *Virginia* en 1776, y marcó todo el contenido de la Constitución de los Estados Unidos de 1787. El principio, por supuesto, se recogió aún con mayor fuerza en el sistema constitucional que resultó del proceso revolucionario francés, donde se le agregaron, como elementos adicionales, el principio de la supremacía del Legislador resultado de la consideración de la ley como expresión de voluntad general; y el de la prohibición a los jueces de interferir en cualquier forma en el ejercicio de las funciones legislativas y administrativas.

El principio de la separación de poderes comenzó a tener aplicación en España, en el Decreto dictado por las Cortes de Cádiz el día de su constitución, el 24 de septiembre de 1810, que partía del supuesto de que no convenía «queden reunidos el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judiciario», declarando entonces que las propias Cortes, que venían de arrogarse la soberanía nacional, «se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión». En cuanto al Poder Ejecutivo, el mismo, en ausencia del Rey, se delegó al Consejo de Regencia; y en

cuanto al Poder Judicial, las Cortes declararon que confirmaban «por ahora a todos los tribunales y justicias establecidas en el reino, para que continúen administrando justicia según las leyes».

La secuela de ello fue que en la Constitución de Cádiz de 1812, también se adoptó el principio de separación de poderes, siguiendo más el esquema francés inicial, de la Monarquía constitucional, al atribuirle el Poder Ejecutivo al Monarca. La Constitución de Cádiz, en efecto, fue una Constitución de la Monarquía, para lo cual declaró que «el Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria» (art. 14), posibilitando entonces la configuración del Estado conforme al principio de la separación de poderes y su limitación.

Conforme al mismo, las potestades estatales se distribuyeron así: la potestad de hacer las leyes se atribuyó a las Cortes con el Rey (art. 15); la potestad de hacer ejecutar las leyes, al Rey (art. 16); y la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, a los tribunales (art. 17). Esto último se ratificó en el artículo 242, al disponer que «La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales»

En cuanto a las Cortes, éstas se configuraron como un parlamento unicameral, con independencia respecto de los otros poderes del Estado, cuyos diputados eran inviolables por sus opiniones (art. 128), sin que el Rey las pudiera disolver. Las Cortes, además, eran autónomas en cuanto a dictar sus propias normas y reglamentos internos (art. 127).

El *quinto* principio del constitucionalismo que derivó de las Revoluciones norteamericana y francesa se refirió al Poder Judicial y a la idea misma de la función de impartir justicia, la cual a partir de esos acontecimientos dejaría de ser administrada e impartida por el Monarca y comenzaría a ser impartida, en nombre de la Nación, por funcionarios con alguna independencia. Además, con motivo de los aportes de la Revolución norteamericana, los jueces asumieron la función, fundamental en el constitucionalismo moderno, de controlar la constitucionalidad de las leyes.

En particular, en cuanto al Poder Judicial, conforme al principio de la separación de poderes, la Constitución de Cádiz estableció específicamente su autonomía al garantizarse a los magistrados y jueces que «no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos,

sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada» (art. 252). Por otra parte, la Constitución dispuso que «ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos» (art. 243); y los tribunales «no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado (art. 245). Ello conllevaba la prohibición a los tribunales de «suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia» (art. 246).

Por otra parte, en relación con las funciones del Tribunal Supremo de Justicia (art. 259) para garantizar la Constitución, sólo se le atribuyó competencia en el artículo 261, para «oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes». El *sexto* principio del constitucionalismo que derivó de los acontecimientos revolucionarios de Norteamérica y Francia se refirió a la configuración de una nueva organización territorial del Estado, antes desconocida, basada en principios de descentralización del poder. Frente a las Monarquías absolutas organizadas conforme al principio del centralismo político y a la falta de uniformismo político y administrativo, esas Revoluciones dieron origen a nuevas formas de organización territorial del Estado que originaron, por una parte, el federalismo, particularmente derivado de la Revolución norteamericana con sus bases esenciales de gobierno local, y por la otra, el municipalismo, originado particularmente como consecuencia de la Revolución francesa.

En España, en cuanto a la división provincial, la Constitución de Cádiz la enunció y posteriormente, en particular a partir de 1833, la misma siguió en parte la influencia de la división territorial departamental de la post Revolución francesa; y en cuanto al régimen municipal, desde 1812 se adoptaron los principios del municipalismo que derivaron de la Revolución francesa.

En efecto, en materia de organización territorial del poder, la Constitución de Cádiz reguló en cierta forma un Estado Unitario descentralizado[118], conforme a la cual la Constitución reguló el gobier-

118 Véase Alfredo Gallego Anabitarte, «España 1812, Cádiz. Estado Unitario, en perspectiva histórica» en M. Artola (ed), *Las Cortes de Cádiz, ídem*, p. 140 y ss.

no de las provincias y pueblos mediante la creación de Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. Cuando el artículo 16 enumeró los ámbitos territoriales que comprendían el territorio español, tanto en la Península como en América septentrional y meridional, estaba enumerando las «provincias», las cuales, en cuanto a su gobierno interior, se regularon en los artículos 324 y siguientes de la Constitución. Allí se estableció que el gobierno político de las Provincias residía en un jefe superior nombrado por el Rey (art. 324); y que en cada una de ellas habría una Diputación llamada provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior (art. 325) e integrada por siete individuos elegidos (art. 326) por los mismos electores de partido que debían nombrar los diputados de Cortes (art. 328).

El esquema territorial provincial de Cádiz, en todo caso, fue efímero y sólo fue por Decreto de 22 de enero de 1822 cuando se intentó dar a la Provincia una concreción territorial definida, estableciéndose lo que puede considerarse como la primera división regular del territorio español, en cierto número de provincias. Fue luego, por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, cuando se estableció en forma definitiva a la Provincia como circunscripción administrativa del Estado unitario español[119].

En cuanto al régimen local, la Constitución dispuso la existencia de ayuntamientos en los pueblos, para su gobierno interior, compuestos por alcaldes, regidores y el procurador síndico (art. 309); todos electos (art. 312, 313, 314). A tal efecto, el artículo 310 dispuso que «se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente». Se siguió en este aspecto la municipalización del territorio que había caracterizado al proceso francés después de la Revolución.

Estos principios del constitucionalismo moderno adoptados por el proceso constituyente de Cádiz, como se ha dicho, iniciaron en España el tránsito hacia el constitucionalismo e influyeron en el diseño constitucional de buena parte de los países latinoamericanos

119 Véase Antonio María Calero Amor, *La División Provincial de 1833. Bases y Antecedentes*, IEAL, Madrid, 1987; Luis Morell Ocaño, «Raíces históricas de la concepción constitucional de las Provincias», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 42, Civitas, Madrid, 1984, pp. 349 a 365.

que declararon su independencia con posterioridad al funcionamiento de las Cortes de Cádiz.

Ello no ocurrió, sin embargo, en aquellos países como Venezuela, que declararon su independencia antes de la instalación de las Cortes de Cádiz, y con ello su incorporación a las corrientes del constitucionalismo moderno bajo la influencia directa de los mismos principios que surgieron de la Revolución francesa y de la Revolución de Independencia de Norteamérica, a finales del siglo XVIII.

IV. LA REVOLUCIÓN DE CARACAS DE 1810 Y LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO

La historia política de Venezuela[120] como nación independiente[121], así como, en general, la historia política de toda América Latina

120 Sobre la historia política venezolana, véanse: Rafael Arráiz Lucca, *Venezuela: 1830 a nuestros días. Breve historia Política*, Editorial Alfa, Caracas, 2007; Antonio Arellano Moreno, *Mirador de la Historia Política de Venezuela*, Caracas, 1967; Jesús A. Cova, *Resumen de la Historia de Venezuela*, Caracas, 1982; Ramón Escovar Salóm, *Evolución Política de Venezuela*. Caracas, 1972; Juan Bautista Fuenmayor, *Historia de la Venezuela Política Contemporánea*, 1899-1969, 10 tomos, Caracas, 1975; Manuel Vicente Magallanes, *Historia Política de Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997 (Madrid, 1972); José Siso Martínez, *Historia de Venezuela*, México, 1962; Guillermo Morón, *Historia de Venezuela*, 5 vols., Caracas, 1971; Level de Goda, *Historia Contemporánea de Venezuela. Política y Militar*, Imprenta Nacional, Caracas, 1954; Ramón J. Velásquez, «Evolución Política en el último medio siglo», en *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia*, 1926-1976, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1979, pp. 11-433; José L. Salcedo Bastardo, *Historia Fundamental de Venezuela*, Caracas, 1970; *Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), 12 tomos, Presidencia de la República, Caracas, 1961; *Ciento cincuenta años de Vida Republicana*, Presidencia de la República, Caracas, 1964; *El Pensamiento político venezolano del siglo XX, Documentos para su estudio* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), Congreso de la República, 15 tomos, Caracas, 1983.

121 En América Latina, el caso de Venezuela es resaltante y contradictorio: fue el primer país latinoamericano en proclamar su independencia política en 1810 y sus líderes políticos y militares lo fueron también de gran parte de la América Latina, correspondiendo a Simón Bolívar, por ejemplo, el título de Libertador no sólo de su tierra natal, Venezuela, sino de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, y, sin embargo, ha sido uno de los países latinoamericanos más dependientes económicamente, por ser un país monoproductor y monoexportador de petróleo; fue el primer país de América Latina en proclamar la democracia como base de su régimen político en 1811, pero fue el país que menos disfrutó de la democracia en toda su historia política hasta 1958; fue el primer país de América Latina en tener Constitución Política en 1811, pero ha sido el país de América Latina que más Constituciones ha tenido, formalmente hablando, en toda su historia política, habiendo sido la de 1961, la que más años de vigencia ha tenido.

independiente[122], puede decirse que comenzó el 19 de abril de 1810, cuando el Cabildo o Ayuntamiento de Caracas, al transformarse en una «Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela», desconociendo la autoridad de la Regencia española y reconociendo la autoridad del Rey, asume automáticamente el gobierno de la Provincia[123]. Lo que aparentemente constituyó en sus inicios una reacción local, de una de las Provincias de España, en América, contra las acciones napoleónicas en la metrópoli española, pronto constituiría realmente la primera manifestación de independencia frente a España, en las Provincias Americanas, lo cual días después (27 de abril) se comunicaría a todos los Ayuntamientos de América, invitándolos «a la grande obra de la confederación americana-española»[124].

En este proceso emancipador, sin duda, la situación política de la Monarquía española a comienzos del siglo XIX, y la propia lucha de Independencia que se desarrolló en la Península, fueron determinantes.

1. Antecedentes del proceso constituyente del Estado venezolano

Como se ha dicho, a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos, en los cuales, de una manera u otra, después de 1820 la Constitución de Cádiz contribuyó a la formación del constitucionalismo; puede decirse que en Venezuela dicho texto no tuvo influencia alguna y su conocimiento, incluso, fue escasísimo. La razón fue que el constitucionalismo venezolano, montado también sobre la

122 Debe señalarse que unos meses antes, el 10 de agosto de 1809, se produjo una insurrección en Quito, en virtud de la cual un grupo de criollos comandados por Juan Pío Montúfar, Marqués de Selva Alegre, depusieron a las autoridades coloniales y establecieron una Junta Suprema jurando lealtad a Fernando VII, en lo que se ha considerado como el primer grito de independencia de las colonias españolas de América. El movimiento, sin embargo, no llegó a cristalizar y, a los tres meses, las tropas del Virrey del Perú ya habían ocupado la capital y restablecido el gobierno español. Véanse los documentos de Montúfar y de Rodríguez de Quiroga, Ministro de Gracia y Justicia de la Junta de Quito en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (Coordinadores), *Pensamiento Político de la Emancipación*, Biblioteca Ayacucho, Tomo I, Caracas, 1985, pp. 47-50.

123 Véase el Acta del Ayuntamiento de Caracas del 19 de abril de 1810 en *El 19 de Abril de 1810*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Caracas, 1957, pp. 11 y ss.

124 Véase la relación detallada de los acontecimientos y los escritos de Rafael Seijas, Arístides Rojas, L. Vallenilla Lanz, Cristóbal L. Mendoza y otros, en *El 19 de abril de 1810*, pp. 63 y ss.

base de los antes indicados principios que derivaron de las Revoluciones norteamericana y francesa, se comenzó a formular antes de la instalación de las Cortes de Cádiz y aun antes de que entrara en vigencia la Constitución de Cádiz.

En efecto, seis meses después de que se hubiera dictado el reglamento para la elección de los constituyentes de las Cortes de Cádiz (6-10-1809), pero cinco meses antes de la instalación de las mismas el 24 de septiembre de 1810, en Caracas, el 19 de abril de 1810, el Ayuntamiento de la capital de la Provincia de Venezuela había dado un golpe de Estado, iniciándose un proceso constituyente que concluyó con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, dictada también tres meses antes de la sanción de la Constitución de Cádiz, el 18 de marzo de 1812.

Por ello, puede decirse que el constitucionalismo moderno se inició en América Latina, en unas de las Provincias más relegadas del Imperio Español, aquellas que sólo en 1777 habían sido agrupadas en la Capitanía General de Venezuela. Hasta ese entonces habían sido Provincias aisladas sometidas, algunas, a la Audiencia de Santa Fe, en el Nuevo Reyno de Granada, y otras, a la Audiencia de Santo Domingo, en lo que había sido la Isla *La Hispagniola*. La revolución contra la monarquía española, en América, por tanto, puede decirse que no se inició en las capitales virreinales ni en las Provincias ilustradas del Nuevo Mundo, sino en Caracas, la capital de una de las más pobres del Continente Americano, la Provincia de Venezuela.

En todo caso, este proceso constituyente que se desarrolló en Venezuela, en paralelo con España, tuvo en buena parte los mismos antecedentes.

A. Los cambios políticos de comienzos del siglo XIX: la invasión napoleónica de España y la crisis de la Monarquía

A comienzos del siglo XIX, en Francia, la Revolución ya había concluido después del Terror, y había sido eclipsada y secuestrada por un régimen autoritario que, en 1802, había hecho de Napoleón Cónsul vitalicio; en 1804 lo había proclamado Emperador, por supuesto, también vitalicio, conforme al principio hereditario, y que en 1808 había suprimido la República. Toda Europa estaba amenazada y buena

parte de ella había sido ocupada o sometida por el Emperador, quien conducía un Estado en guerra.

España, fronteriza, no escapó a las garras de Napoleón y al juego de su diplomacia continental[125]. En esta forma, como consecuencia del Tratado de *Fontainebleau* del 27 de octubre de 1807, suscrito entre representantes de la Corona española y del Imperio napoleónico, ambos Estados se habían acordado el reparto de Portugal, cuyos príncipes habían huido a América, previéndose incluso el otorgamiento, a título hereditario, del territorio del Algarve a Manuel Godoy, Ministro favorito de Carlos IV. En una cláusula secreta del Tratado, se disponía la invasión de Portugal por las tropas napoleónicas a través de España.

Pero la verdad es que las tropas napoleónicas ya se encontraban en España y habían atravesado la frontera portuguesa diez días antes de la firma del Tratado, lo que implicó que, para marzo de 1808, más de 100.000 hombres de los ejércitos napoleónicos se encontraban en España. El Rey Carlos IV ya habría conocido de la conjura de su hijo para arrebatarle el Trono y apresar a Godoy, y supuestamente lo habría perdonado. Por otra parte, desde febrero de 1808, ya había un regente en Portugal (*Junot),* que actuaba en nombre del Embajador, con lo que el Tratado de *Fontainebleau* y el reparto de Portugal había quedado invalidado. Napoleón, primero, apostó a que la familia real española hubiera podido seguir el ejemplo de la de Portugal y huyera a Cádiz y de allí a América; luego cambió de parecer, e impuso como condición para el reparto del centro del Reino portugués a España, la entrega a Francia de todo el territorio de España al norte del Ebro, incluyendo los Pirineos.

La presencia de las tropas francesas en España y la concentración de las españolas en Aranjuez, originaron toda suerte de rumores, incluso, la posible huida del Monarca hacia Andalucía y América, lo que estaba descartado. Sin embargo, tales rumores tuvieron que ser aclarados por el Monarca, manifestando en proclama a los españoles que la concentración de tropas en Aranjuez no tenía que defender

---

125 Véanse Carlos Rojas, *La vida y la época de Carlos IV,* Madrid, 1997; José Luis Comellas, *Historia de España Contemporánea,* Madrid, 1999; Javier Paredes (coord.), *Historia contemporánea de España,* Barcelona, 1998; Joseph Fontana, *La crisis del antiguo Régimen 1808-1833,* Barcelona, 1992; y *Documentos de Historia Contemporánea de España,* Madrid, 1996.

a su persona ni acompañarle a un viaje «que la malicia os ha hecho suponer como preciso».

La concentración de tropas en Aranjuez, sin embargo, lo cierto es que era parte de una conspiración en marcha contra el gobierno de Godoy, que tenía como protagonistas, entre otros, al mismo Príncipe de Asturias, Fernando (futuro Fernando VII), quien buscaba también la abdicación de su padre Carlos IV, con la complacencia de los agentes franceses y la ayuda del odio popular que se había generado contra Godoy por la ocupación francesa del reino.

En la noche del 18 de marzo de 1808 estalló el motín de Aranjuez[126], revuelta popular que condujo a la aprehensión de Godoy y el destrozo de sus dependencias por la turba y, en fin, a la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando, tal y como fue anunciada el 19 de marzo de 1808, como parte de las intrigas de éste.

En la misma noche, Carlos IV ya hablaba con sus criados de que no había abdicado, y a los dos días, el 21 de marzo de 1808, se arrepintió de su abdicación, aclarando en un manifiesto lo siguiente:

> «Protesto y declaro que todo lo manifestado en mi decreto del 19 de marzo abdicando la Corona en mi hijo, fue forzado, por precaverse mayores males, y la efusión de sangre de mis queridos vasallos, y por tanto, de ningún valor».

También escribió a Napoleón, aclarándole la situación, diciéndole:

> «Yo no cedí a favor de mi hijo. Lo hice por la fuerza de las circunstancias, cuando el estruendo de las armas y los clamores de la guarnición sublevada me hacían reconocer la necesidad de escoger la vida o la muerte, pues esta última habría sido seguida por la de la reina».

A pesar de estas manifestaciones, no solo jamás recuperaría la Corona, sino que a los tres días, Fernando VII entraría triunfante en

---

126 Véase un recuento de los sucesos de marzo en Madrid y Aranjuez y todos los documentos concernientes a la abdicación de Carlos IV en J. F. Blanco y R. Azpúrua, ***Documentos para la historia de la vida pública del Libertador,*** Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1983, Tomo II, pp. 91 a 153.

Madrid, iniciando un corto reinado de días, en el cual, mediante uno de sus primeros decretos, ordenaba la requisa de los bienes de Godoy, contra los cuales se volcó la saña popular en todo el territorio del Reino.

Pero a las pocas horas de la entrada del nuevo Rey a Madrid, también había llegado a la ciudad, el 23 de marzo de 1808, el general Joaquín *Murat*, designado Lugarteniente de Napoleón en España, quien ordenó salvar a Godoy de un seguro linchamiento al que se lo pretendía dejar someter. *Murat*, además, materialmente desconoció la presencia misma del nuevo Rey en la ciudad, que ya estaba ocupada por los franceses.

Por orden de *Murat*, el anterior monarca Carlos IV y su familia, fueron trasladados a El Escorial el 9 de abril de 1808, para luego ir a Bayona el 30 de abril de 1808 donde los esperaba Napoleón. A Bayona ya había llegado Fernando VII el 20 de abril y el mismo Godoy lo hizo el 26 de abril de 1808. Todos habían recurrido al Emperador en busca de apoyo y reconocimiento, con lo cual éste había quedado convertido en el árbitro de la crisis política de la Monarquía española.

Estando el reino en sus manos, decidió apropiárselo: primero el 5 de mayo de 1808, obtuvo una nueva abdicación de Carlos IV, esta vez, en el mismo Napoleón; segundo, al día siguiente, el 6 de mayo de 1808, hizo que Fernando VII abdicara de la Corona en su padre Carlos IV, sin informarle lo que ya éste había hecho; y tercero, unos días después, el 10 de mayo de 1808, el mismo Fernando VII renunció sus derechos a la Corona española en el mismo Napoleón. El hermano del Emperador, José Bonaparte, fue instalado en Madrid como Rey de España, guardándose las formas políticas mediante el otorgamiento de un Estatuto constitucional, conocido como la Constitución de Bayona de 1808.

En todo caso, el vacío de poder que se había originado en Madrid, por el fáctico secuestro de los Monarcas españoles en territorio francés, había provocado una rebelión popular que estalló en Madrid el 2 de mayo de 1808, la cual originó sangrientos hechos, por la represión desatada por la guarnición francesa.

El Emperador había jurado vengar a los muertos franceses, y sin duda, el apoderamiento del reino de España era parte de esa venganza; pero los muertos españoles por los trágicos fusilamientos del 3 de mayo fue el pueblo español el que los vengó, al propagarse la rebelión

por toda España, con el común denominador de la reacción contra las tropas francesas.

Como secuela del vacío de poder y de la rebelión generalizada, en España se multiplicó la formación de Juntas Provinciales y locales que asumieron el poder popular, integradas por los notables de cada lugar, y se inició la guerra de independencia. Para septiembre de 1808, la necesidad de conformar una unidad de dirección a la guerra y a la política era imperiosa, lo que condujo a la formación de una Junta Central integrada por personalidades ilustradas, algunas de las cuales, incluso, habían formado parte del gobierno de Carlos IV.

La opción entre constituir una Regencia o una Junta Central que se ocupara de la conducción de los asuntos del Reino en ausencia de Fernando VII, terminó imponiendo la necesidad de la convocatoria a las Cortes, lo que se consultó al país en 1809. La Junta Central que funcionaba en Sevilla, ante el avance de las tropas francesas, tuvo que retirarse hacia la Isla de León (San Fernando), donde terminó por designar una Junta de Regencia el 29 de enero de 1810, poniendo fin a sus funciones y convocando paralelamente a la Nación a Cortes Generales, mediante elección de representantes conforme al Reglamento que se dictó al efecto por el Consejo de Regencia el 6 de octubre de 1810, que incluía también a representantes de los territorios de las colonias americanas, a las cuales se las quería integrar al Reino.

Las Cortes se conformaron con representantes electos y con muchos suplentes designados en la propia Isla de León, de americanos residentes en la Península. Se reunieron el 24 de septiembre de 1810 y, cinco meses después, se trasladaron a Cádiz, reuniéndose en el oratorio de San Felipe Neri, donde se desarrollaron sus sesiones. El trabajo constituyente de las Cortes de Cádiz concluyó con la sanción de la Constitución de la Monarquía española de 18 de marzo de 1812, cuyo texto revolucionó a España, sentando las bases para el derrumbamiento del Antiguo Régimen y para el inicio del constitucionalismo moderno en España, plasmado en los principios de soberanía nacional, división de poderes, libertad de imprenta y en la abolición de los privilegios y de la inquisición.

Luego de celebrado en Valençay un Tratado secreto entre Napoleón y Fernando VII el 8 de diciembre de 1813, el primero renunciaba al trono de España y éste último entró a España el 29 de marzo de

1814 con el propósito de jurar la Constitución que le había impuesto el Consejo de Regencia. Había pasado 6 años en el exilio, y regresó no para seguir la obra de los constituyentes de Cádiz, sino para acabar con ella. El 4 de mayo de 1814 derogó las Cortes de Cádiz y anuló la Constitución de 1812, reinstaurando el absolutismo y declarando reos de muerte a todos los que defendieran la Constitución anulada. El 1º de octubre de 1814, Carlos IV de nuevo abdicaría por segunda vez en su hijo los derechos al Trono de España y al Imperio de las Indias.

En todo caso, los mismos hechos que derivaron de la invasión napoleónica a España y la debilidad o inexistencia del gobierno en la península, envuelta en la guerra de independencia contra los franceses, fueron los que provocaron la revolución de independencia de las Provincias de Venezuela, con la creación de la Junta Suprema conservadora de los derechos de Fernando VII el 19 de abril de 1810, la convocatoria a elecciones del Congreso General de las Provincias de Venezuela, la declaratoria solemne de la Independencia de Venezuela el 5 de julio de 1811 y la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811, con la cual se adoptaron los principios del constitucionalismo moderno, incluso antes que se plasmaran en la Constitución de Cádiz de 1812.

Ahora bien, unos años antes, para 1802 y durante el reinado de Carlos IV, puede decirse que la faz política del mundo ya había comenzado a cambiar. Carlos IV había iniciado su reinado a la muerte de su padre, el Rey Carlos III, el 14 de diciembre de 1788, dos años después de que se hubiera creado la Real Audiencia de Caracas (1786), con la cual las Provincias de la Capitanía General de Venezuela, estructurada en 1777, habían adquirido una completa integración.

Fue precisamente el inicio del reinado de Carlos IV el que habría de coincidir con los dos acontecimientos políticos antes mencionados, de la mayor importancia en el mundo moderno, como fueron la Revolución norteamericana y la Revolución francesa; y además, con la difusión masiva de ambos acontecimientos y sus secuelas políticas, lo que contribuyó al resquebrajamiento de los cimientos del mismo Estado Absoluto; y su penetración tanto en España como en las provincias americanas.

En efecto, en 1783, el mismo año en el cual nació Simón Bolívar, el Libertador, el Conde de Aranda, Ministro de Carlos III y Plenipo-

tenciario para los ajustes entre España, Francia e Inglaterra, firmaba un Tratado que obligaba a Inglaterra a reconocer la Independencia de sus colonias en Norteamérica y, con tal motivo, se dirigió al Rey diciéndole que la firma de dicho Tratado había dejado en su alma «una impresión dolorosa», que se veía obligado a manifestársela, pues consideraba que el reconocimiento de la independencia de las Colonias Inglesas era «un motivo de temor y de pesar»; y agregaba:

> «Esta República Federal ha nacido pigmea, por decirlo así y ha necesitado el apoyo de la fuerza de dos Estados tan poderosos como la España y la Francia para lograr su independencia. Tiempo vendrá en que llegará a ser gigante, y aún coloso muy temible en aquellas vastas regiones. Entonces ella olvidará los beneficios que recibió de ambas potencias y no pensará sino en engrandecerse. Su primer paso será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México. Estos temores son, Señor, demasiado fundados y habrán de realizarse dentro de pocos años si aún no ocurriesen otros más funestos en nuestras Américas»[127].

Esos hechos «más funestos», precisamente, se sucedieron a los pocos años, y a ello contribuyeron, entre otras factores, los propios republicanos españoles que influyeron directamente en Venezuela.

B. La difusión en América de los principios de la Revolución francesa

En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada por la Revolución francesa, había sido prohibida en América por el Tribunal de la Inquisición de Cartagena de Indias en 1789[128]. Antes que conociera divulgación alguna en el Nuevo Mundo, en 1790, incluso los Virreyes del Perú, México y Santa Fe, así como el Presidente de Quito, alguna vez, y varias el Capitán General de Venezuela, habían participado a la Corona de Madrid: «Que en la cabeza de los americanos comenzaban a fermentar principios de libertad e independencia peligrosísimos a la soberanía de España»[129].

---

127 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo I, p. 190.

128 Véase P. Grases, *La Conspiración de Gual y España y el Ideario de la Independencia*, Caracas, 1978, p.13.

129 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo I, p. 177.

Y fue precisamente en la última década del siglo XVIII cuando comenzó a desparramarse por los ilustrados criollos el fermento revolucionario e independentista, a lo cual contribuyeron diversas traducciones de la prohibida Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, entre las cuales debe destacarse la realizada por Antonio Nariño en Santa Fe de Bogotá, en 1792, que circuló en 1794[130], y que fue objeto de una famosísima causa en la cual fue condenado a diez años de presidio en África, a la confiscación de todos sus bienes y a extrañamiento perpetuo de la América, mandándose quemar por mano del verdugo el libro de donde había sacado los Derechos del Hombre[131]. Casi dos décadas después, Antonio Nariño presidiría el gobierno del Estado de Cundinamarca.

Por esa misma época, el Secretario del Real y Supremo Consejo de Indias había dirigido una nota de fecha 7 de junio de 1793 al Capitán General de Venezuela, llamando su atención sobre los designios del Gobierno de Francia y de algunos revolucionarios franceses, como también de otros promovedores de la subversión en dominios de España en el Nuevo Mundo, que –decía– «Envían allí libros y papeles perjudiciales a la pureza de la religión, quietud pública y debida subordinación de las colonias»[132].

Pero un hecho acaecido en España iba a tener una especial significación en todo este proceso: el 3 de febrero de 1796, día de San Blas, debía estallar en Madrid una conspiración planeada para establecer la República en sustitución de la Monarquía, al estilo de lo que había acontecido años antes en Francia. Los conjurados, capitaneados por Juan Bautista Mariano Picornell y Gomilla, mallorquín de Palma, fueron apresados en la víspera de la Revolución. Conmutada la pena de muerte que recayó sobre ellos por intervención del Agente francés, se les condenó a reclusión perpetua en los Castillos de Puerto Cabello, Portobelo y Panamá, en tierras americanas[133]. La fortuna revolucionaria llevó a que, de paso a sus destinos en esos «lugares malsanos de América»[134], los condenados fueran depositados en las mazmorras del Puerto de La Guaira donde, en 1797, se encontrarían de nuevos reunidos.

130 *Idem*, p. 286.

131 Véase los textos en *ídem*, pp. 257-259.

132 *Idem*, p. 247.

133 Véase P. Grases, *ídem*, p. 20.

134 *Idem*, pp. 14 y 17.

Allí, los conjurados de San Blas, quienes se fugarían ese mismo año de 1797[135], entraron en contacto con los americanos de La Guaira, provocando la conspiración encabezada por Manuel Gual y José María España, de ese mismo año, considerada como «el intento de liberación más serio en Hispano América antes del de Miranda en 1806»[136].

Sin embargo, como se dio cuenta en el largo «Resumen» que sobre esa conspiración se presentó al Gabinete de Madrid:

> «Se descubrió esta conspiración por un mulato oficial de barbero, el cual se presentó al provisor, éste al teniente del rei, y ambos al gobernador con la noticia de haber oído este mulato al comerciante de aquella ciudad don Manuel Montesinos, las palabras siguientes: Ya somos todos iguales»[137].

La revolución, por supuesto, como todas, se creía estaba lista, y había adoptado entre sus señas un soneto que decía: «En Santa Fe se cree ya todo listo, en España no se duda, y los anuncios previstos, no dejan la menor duda»[138].

Sin embargo, ello no fue así. La Revolución fracasó, y habría de pasar otra década para que se iniciara la Revolución hispanoamericana. Pero el legado de esa conspiración fue un conjunto de papeles que habrían de tener la mayor influencia en el proceso constitucional de hispanoamérica, entre los que se destaca una obra sobre los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, prohibida por la Real Audiencia de Caracas el 11 de diciembre de ese mismo año 1797, la cual la consideró como una obra que llevaba:

> «[T]oda su intención a corromper las costumbres y hacer odioso el real nombre de su majestad y su justo gobierno; que a fin de corromper las costumbres, siguen sus autores las reglas de ánimos cubiertos de una multitud de vicios, y desfigurados con varias apariencias de humanidad...»[139]

135 Véase en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo I, p. 287; P. Grases, *ídem*, p. 26.

136 P. Grases, *ídem*, p. 27.

137 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo I, p. 332.

138 *Idem*, p. 313.

139 P. Grases, *ídem*, p. 30.

El libro, con el título *Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias máximas Republicanas y un Discurso Preliminar dirigido a los Americanos,* probablemente impreso en Guadalupe, en 1797, en realidad contenía una traducción de la Declaración francesa que procedió el Acta Constitucional de 1793[140]. Por tanto, no era una traducción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, incorporada a la Constitución Francesa de 1791, que era la que había sido la traducida por Nariño en Bogotá; sino de la Declaración del texto constitucional de 1793, mucho más amplio y violento, pues correspondió a la época del Terror, constituyendo una invitación a la revolución activa[141].

Pues bien, este texto tiene una importancia capital para el constitucionalismo de Venezuela, pues influyó directamente en la ordenación jurídica de la República, cuyo Congreso General en su sección de la Provincia de Caracas, después del proceso de independencia iniciado en 1810, aprobó solemnemente la «Declaración de Derechos del Pueblo» el 1° de julio de 1811[142], la cual, después de las declaraciones norteamericana y de la francesa, puede considerarse como la tercera de las Declaraciones de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, recogida, notablemente ampliada, en la Constitución del 21 de diciembre del mismo año 1811[143].

Pero después de la conspiración de Gual y España, y declarada la guerra entre Inglaterra y España (1804), otro acontecimiento importante influiría también en la independencia de Venezuela, y fueron los desembarcos y proclamas de Francisco de Miranda en las costas de Venezuela (Puerto Cabello y Coro), en 1806, los que se han considerado como los más importantes acontecimientos relativos a la emancipación de América Latina antes de la abdicación de Carlos IV y los posteriores sucesos de Bayona[144]. Miranda, por ello, ha sido

---

140 *Idem*, pp. 37 y ss.

141 *Idem*.

142 Véanse Allan Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela,* Madrid, 1985, pp.175 y ss. Allan R. Brewer-Carías, *Los Derechos Humanos en Venezuela. Casi 200 años de Historia,* Caracas, 1990, pp. 71 y ss.

143 Esas Declaraciones de derechos, que influyeron todo el proceso constitucional posterior, sin duda, como lo ha demostrado el Profesor Pedro Grases, tuvieron su principal base de redacción en el mencionado documento, traducción de Picornell, vinculado a la conspiración de Gual y España, principal promotor de la conspiración de San Blas. Véase, P. Grases, *ídem*, pp. 27 y ss.

144 O.C. Stoetzer, *Las Raíces Escolásticas de la Emancipación de la América Española,* Madrid, 1982, p. 252.

considerado como el Precursor de la Independencia del continente americo-colombiano, a cuyos pueblos dirigió sus proclamas independentistas basadas en la formación de una federación de Cabildos libres[145], lo cual luego se pondría en práctica, en Venezuela, entre 1810 y 1811.

C. Los motivos del inicio del proceso constituyente en la Provincia de Venezuela

Dos años después de los desembarcos de Miranda, y a raíz de la abdicación de Carlos IV, el panorama político de la Monarquía española se ensombreció abruptamente. Fernando VII había asumido la Corona el 20 de marzo de 1808, y ello había sido participado a las Provincias americanas por Reales Cédulas, entre las cuales está la de 20 de abril de 1808 librada al Capitán General de Venezuela[146] y que fue abierta por el Ayuntamiento de Caracas el 15 de julio de 1808[147], cuatro meses después de haber sido expedida, pero dos meses después de otros dos acontecimientos que ya habían ocurrido: la renuncia de la Corona de Fernando VII en su padre (1-5-1808)[148] y de la cesión de Carlos IV a Napoleón de sus derechos al Trono de España y de las Indias (5-5-1808)[149].

En efecto, las disputas políticas reales entre padre e hijo, la protesta del primero ante Napoleón, de su abdicación forzosa y provocada por la violencia, y la ocupación del territorio español por los ejércitos del Emperador, con la represión, por ejemplo, del 2 de mayo de 1808 en Madrid[150], condujeron a la celebración de los Tratados de Bayona del 10 de mayo de 1808, mediante los cuales Carlos IV y Fernando VII cedieron solemnemente todos sus derechos al Trono de España e Indias al Emperador Napoleón «como el único que, en el Estado a que han llegado las cosas, puede restablecer el orden» a cambio de asilo, pensiones y propiedades en territorio francés[151].

---

145 Francisco de Miranda, *Textos sobre la Independencia*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 95 y ss., y 115 y ss.

146 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, tomo II, p. 126.

147 *Idem*, pp. 127 y 160.

148 *Idem*, p. 133.

149 *Idem*, p. 142.

150 *Idem*, p. 153.

151 *Idem*, pp. 142 a 148.

El proceso constituyente venezolano, por tanto, tuvo sus antecedentes en los mismos hechos que originaron el proceso constituyente de Cádiz, los cuales, sin embargo, tuvieron repercusiones más graves en América, entre otras cosas, por lo lento y difícil de las comunicaciones entre la Metrópolis y las provincias americanas. De ello resulta que haya sido, como se dijo, el día 15 de julio de 1808 cuando el Ayuntamiento de Caracas abrió la Real Cédula del 20 de abril de ese mismo año, mediante la cual se comunicaba a la Provincia de Venezuela que el 18 de marzo de 1808, el Rey Fernando VII había accedido al trono.

Sin embargo, para el momento en el cual el Cabildo de Caracas se enteró de ese acontecimiento, como se ha dicho, muchas otras cosas ya habían sucedido en España, que hacían totalmente inútil la noticia inicial: el 1° de mayo de 1808, dos meses antes, ya Fernando VII había dejado de ser Rey por renuncia de la Corona en su padre Carlos IV; y éste ya había cedido a Napoleón sus derechos al Trono de España y de las Indias, lo que había ocurrido el 5 de mayo de 1808. Incluso, una semana antes de recibir tan obsoleta noticia, ya José Napoleón, proclamándose «Rey de las Españas y de las Indias», había decretado la Constitución de Bayona, el 6 de julio de 1808.

No son de extrañar, por tanto, los efectos políticos que tuvieron en Venezuela las tardías noticias sobre las disputas políticas reales entre padre e hijo; sobre la abdicación forzosa del Trono provocada por la violencia de Napoleón, y sobre la ocupación del territorio español por los ejércitos del Emperador.

Desde el 25 de mayo de 1808, Napoleón también había nombrado al Gran Duque de Berg, como Lugar-teniente general del Reyno[152] y manifestaba a los españoles: «Vuestra Monarquía es vieja: mi misión se dirige a renovarla: mejorará vuestras instituciones; y os haré gozar de los beneficios de una reforma, sin que experimentéis quebrantos, desórdenes ni convulsiones». Prometía, además, «una Constitución que concilie la santa y saludable autoridad del soberano con las libertades y el privilegio del Pueblo»[153].

Esa Constitución prometida, precisamente, iba a ser la de Bayona, la cual, sin embargo, no dio estabilidad institucional alguna al

152 *Idem*, p. 153.
153 *Idem*, p. 154.

Reino, pues antes de su otorgamiento, en el mes de mayo de 1808, ya España había iniciado su guerra de Independencia contra Francia, en la cual los Ayuntamientos tuvieron un papel protagónico, al asumir la representación popular por fuerza de las iniciativas populares[154]. Por ello, a medida que se generalizó el alzamiento, en las villas y ciudades, se fueron constituyendo Juntas de Armamento y Defensa, encargadas de la suprema dirección de los asuntos locales y de sostener y organizar la resistencia frente a los franceses.

Esas Juntas, aun cuando constituidas por individuos nombrados por aclamación popular, tuvieron como programa común la defensa de la Monarquía simbolizada en la persona de Fernando VII, por lo que siempre obraron en nombre del Rey. Sin embargo, con ello puede decirse que se produjo una revolución política, al sustituirse el sistema absolutista de gobierno por un sistema municipal, popular y democrático, completamente autónomo[155]. La organización de tal gobierno provocó la estructuración de Juntas Municipales, las cuales a la vez concurrieron, mediante delegados, a la formación de las Juntas Provinciales, las cuales representaron a los Municipios agrupados en un determinado territorio.

El 17 de junio de 1808, por ejemplo, la Junta Suprema de Sevilla explicaba a los dominios españoles en América los «principales hechos que han motivado la creación de la Junta Suprema de Sevilla que en nombre de Fernando VII gobierna los reinos de Sevilla, Córdoba, Granada, Jaén, provincias de Extremadura, Castilla la Nueva y las demás que vayan sacudiendo el yugo del Emperador de los franceses»[156].

Pero, como antes se dijo, sólo fue un mes después, el 15 de julio de 1808 cuando, en el Ayuntamiento de Caracas, se conoció formalmente la Real Cédula de proclamación de Fernando VII[157]; y fue al día siguiente, el 16 de julio, cuando llegó al mismo Ayuntamiento la

154 Véase A. Sacristán y Martínez, *Municipalidades de Castilla y León*, Madrid, 1981, p. 490.

155 Véanse O. C. Stoetzer, *ídem*, p. 270.

156 Véase el texto de la manifestación «de los principales hechos que han motivado la creación de la Junta Suprema de Sevilla que en nombre de Fernando VII gobierna los reinos de Sevilla, Córdoba, Granada, Jaén, provincias de Extremadura, Castilla la Nueva y las demás que vayan sacudiendo el yugo del Emperador de los franceses» del 17 de junio de 1808 en J. F. Blanco R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 154-157.

157 *Idem*, p. 127.

noticia de la renuncia de Fernando VII, de la cesión de los derechos de la Corona por parte de Carlos IV a Napoleón y del nombramiento del Lugar-teniente del Reino[158]. El correo para el conocimiento tardío de estas noticias, en todo caso, había correspondido a sendos emisarios franceses que habían llegado a Caracas, lo que contribuyó a agravar la incertidumbre.

Ante esas noticias, el Capitán General de Venezuela formuló la declaración solemne del 18 de julio de 1808, expresando que en virtud de que «ningún gobierno intruso e ilegítimo puede aniquilar la potestad legítima y verdadera… en nada se altera la forma de gobierno ni el Reinado del Señor Don Fernando VII en este Distrito»[159]. A ello se sumó, el 27 de julio, el Ayuntamiento de Caracas al expresar que «no reconocen ni reconocerán otra Soberanía que la suya (Fernando VII), y la de los legítimos sucesores de la Casa de Borbón»[160].

En esa misma fecha, el Capitán General se dirigió al Ayuntamiento de Caracas exhortándolo a que se erigiese en esta Ciudad «una Junta a ejemplo de la de Sevilla»[161], para cuyo efecto, el Ayuntamiento tomó conocimiento del acto del establecimiento de aquélla[162] y acordó estudiar un «Prospecto», cuya redacción encomendó a dos de sus miembros, y que fue aprobado el 29 de julio de 1808, pasándolo para su aprobación al «Presidente, Gobernador y Capitán General»[163].

Este, sin embargo, nunca llegó a considerar la propuesta, incluso a pesar de la representación que el 22 de noviembre de 1808 le habían enviado las primeras notabilidades de Caracas designadas para tratar con él sobre «la formación y organización de la Junta Suprema». En dicha representación, se constataba la instalación de Juntas con el nombre de Supremas en las capitales de las provincias de la Península, sobre las cuales se dijo:

---

158 *Idem*, p. 148.

159 *Idem*, p. 169.

160 *Idem*, p. 169.

161 *Idem*, pp. 170-174. *Cf.* C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, Tomo I. pp. 311 y ss., y 318.

162 Véase el acta del Ayuntamiento del 28-7-1808 en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, p. 171.

163 Véase el texto del prospecto y su aprobación de 29-7-1809, *ídem*, pp. 172-174. Véase C. Parra Pérez, *ídem*, p. 318.

«Ha descansado y descansa el noble empeño de la nación por la defensa de la religión, del rey, de la libertad e integridad del Estado, y estas mismas le sostendrán bajo la autoridad de la Soberana Central, cuya instalación se asegura haberse verificado. Las provincias de Venezuela no tienen ni menos lealtad ni menos ardor, valor ni constancia, que las de la España europea».

Por ello le expresaron que creían que era:

«De absoluta necesidad se lleve a efecto la resolución del Sr. Presidente, Gobernador y Capitán General comunicada al Ilustre Ayuntamiento, para la formación de una Junta Suprema, con subordinación a la Soberana de España que ejerza en esta ciudad la autoridad suprema, mientras regresa al trono nuestro amado rey Fernando VII»[164].

A tal efecto, para «precaver todo motivo de inquietud y desorden», decidieron nombrar «representantes del pueblo» para que tratasen con el Presidente, Gobernador y Capitán General «de la organización y formación de la dicha Junta Suprema»[165]. Ante esto, el Presidente, Gobernador y Capitán, General Juan de Casas, quien desde el año anterior (1807) había asumido el cargo a la muerte del titular, a pesar de que había manifestado sobre la conveniencia de la constitución de la Junta de Caracas, no sólo no accedió a la petición que se le formuló, sino que la consideró como un atentado contra el orden y seguridad públicas, por lo cual persiguió y juzgó a los peticionarios[166].

Se comenzó, así, a afianzar el sentimiento popular de que el gobierno de la Provincia era probonapartidista, lo cual se achacó también al Mariscal de Campo, Vicente de Emparan y Orbe, nombrado por la Junta Suprema Gubernativa como Gobernador de la Provincia de Venezuela, en marzo de 1809[167]. Esta Junta Suprema Central y Gubernativa del Reyno se había constituido en Aranjuez el 25 de septiembre de

164 Véase el texto, J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, pp. 179-180; *ídem*, C. Parra Pérez, ídem p. 133.

165 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, pp. 179-180.

166 *Idem*, pp. 180-181; L. A. Sucre, *Gobernadores y Capitanes Generales de Venezuela*, Caracas, 1964, pp. 312-313.

167 Véase L. A. Sucre, *ídem*, p. 314.

1808, y se había trasladado luego a Sevilla el 27 de diciembre de 1809, integrada por mandatarios de las diversas provincias del Reino, la cual tomó la dirección de los asuntos nacionales[168]. Fue por ello que, el 12 de enero de 1809, el Ayuntamiento de Caracas reconoció en Venezuela a dicha Junta Central, como gobierno supremo del imperio[169].

Días después, fue cuando la Junta Suprema Central, por Real Orden de 22 de enero de 1809, dispuso que:

> «Los vastos y preciosos dominios que la España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías, como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española...»[170]

Como consecuencia de esta importantísima declaración, se consideró que las Provincias de América debían tener representación y constituir parte de la Junta Suprema Central, a cuyo efecto se dispuso la forma como habrían de elegirse los diputados y vocales americanos, los cuales, por supuesto, de haber sido electos, habrían representado una absoluta minoría en relación con los representantes peninsulares[171].

En todo caso, para comienzos de 1809, ya habían aparecido en la Península manifestaciones adversas a la Junta Suprema Central y Gubernativa, a la cual se había acusado de usurpadora de autoridad. Ello condujo, en definitiva, a la convocatoria a Cortes para darle legitimación a la representación nacional, lo que la Junta hizo por Decretos de 22 de mayo y 15 de junio de 1809, fijándose la reunión de las Cortes para el 1° de marzo de 1810, en la Isla de León[172]. En dichas Cortes, en todo caso, debían estar representadas las Juntas Provinciales del Reino y representantes de las Provincias de Indias, que debían

---

168 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 174 y 179.

169 Véase C. Parra Pérez, *ídem*, Tomo II, p. 305.

170 Véanse el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 230-231. O. C. Stoetzer, *ídem*, p. 271.

171 Ello fue protestado en América. Véase por ejemplo el Memorial de Agrarios de C. Torres de 20-11-1809 en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 243-246; *ídem*, O.C. Stoetzer, *ídem*, p. 272. A tal efecto se estableció un procedimiento de elección que se aplicó, por ejemplo, en la Provincia de Guayana. Véanse los textos en en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 260-261.

172 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 234-235.

ser electos conforme al reglamento dictado el 6 de octubre de 1809. En cuanto a los representantes de América, después de interminables discusiones sobre su número y la forma de elección, al final efectivamente fueron designados, pero en forma supletoria por americanos residentes en Cádiz, por una Junta regulada por Decreto del 1º de enero de 1810[173].

Ahora bien, en mayo de 1809, como se dijo, ya había llegado a Caracas el nuevo Presidente, Gobernador y Capitán General de Venezuela, Vicente Emparan; y en ese mismo mes, la Junta Suprema Gubernativa advertía a las Provincias de América sobre los peligros de la extensión de las maquinaciones del Emperador a las Américas[174].

El temor que surgió en Caracas respecto del subyugamiento completo de la Península, sin duda, provocó que comenzara la conspiración por la independencia de la Provincia de Venezuela de lo cual, incluso, estaba en conocimiento Emparan antes de que llegara a Caracas[175]. Su acción de gobierno, por otra parte, lo llevó a enemistarse incluso con el clero y con el Ayuntamiento, lo que contribuyó a acelerar la reacción criolla. Así, ya para fines de 1809 en la Provincia había un plan para derribar el gobierno, en el cual participaban los más destacados jóvenes caraqueños, entre ellos, Simón Bolívar, quien había regresado de España en 1807, todos amigos del Capitán General[176]. Este adoptó diversas providencias al descubrir el plan, pero fueron débiles, provocando protestas del Ayuntamiento[177].

Paralelamente, el 29 de enero de 1810, luego de los triunfos franceses en Andalucía, la Junta Central Gubernativa del Reino había resuelto reconcentrar la autoridad del mismo, nombrando un Consejo de Regencia asignándole el poder supremo, aun cuando limitado por su futura sujeción a las Cortes, que debían reunirse meses después[178]. Se anunciaba, así, la disposición de que «las Cortes reducirán sus fun-

---

173 Véanse E. Roca Roca, *América en el Ordenamiento Jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, p. 21; J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, tomo II, pp. 267-268.

174 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 250-254.

175 Véase G. Morón, *Historia de Venezuela*, Caracas, 1971, Tomo III, p. 205.

176 C. Parra Pérez, *ídem*, Tomo I, pp. 368-371.

177 *Idem*, p. 371.

178 Véase J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 265-269.

ciones al ejercicio del poder legislativo, que propiamente les pertenece; confiando a la Regencia el del poder ejecutivo»[179].

El Consejo de Regencia, en ejercicio de la autoridad que había recibido, el 14 de febrero de 1810 dirigió a los españoles americanos una «alocución», acompañada de un Real Decreto, disponiendo la concurrencia a las Cortes Extraordinarias, al mismo tiempo que de diputados de la Península, de diputados de los dominios españoles de América y de Asia[180].

Entre tanto, en las Provincias de América se carecía de noticias sobre los sucesos de España, cuyo territorio, con excepción de Cádiz y la Isla de León, estaba en poder de los franceses. Estas noticias y la de la disolución de la Junta Suprema Central y Gubernativa por la constitución del Consejo de Regencia, sólo se llegaron a confirmar en Caracas el 18 de abril de 1810[181].

La idea de la desaparición del Gobierno Supremo en España y la necesidad de buscar la constitución de un gobierno para la Provincia de Venezuela, para asegurarse contra los designios de Napoleón, sin duda, fue el último detonante del inicio de la revolución de independencia de América.

2. El golpe de Estado del 19 de abril de 1810 y la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los Derechos de Fernando VII

El Ayuntamiento de Caracas, en efecto, en su sesión del 19 de abril de 1810, al día siguiente de conocerse la situación política de la Península, depuso a la autoridad constituida y se erigió, a sí mismo, en Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los Derechos de Fernando VII[182].

Con este acto, se dio un golpe de Estado, habiendo recogido el Acta de la sesión del Ayuntamiento de Caracas, el primer acto consti-

179 *Idem*, Tomo II, p. 269.

180 Véase el texto en *ídem*, Tomo II, pp. 272-275.

181 Véase *ídem.*, Tomo II, pp. 380 y 383.

182 Véase el libro *El 19 de abril de 1810*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Caracas, 1957.

tucional de un nuevo gobierno y el inicio de la conformación jurídica de un nuevo Estado[183].

En efecto, la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Caracas, deponiendo al Gobernador Emparan del mando de la Provincia de Venezuela, consistió en la asunción del «mando supremo» o «suprema autoridad» de la Provincia[184], «por consentimiento del mismo pueblo»[185]. Se estableció, así, un «nuevo gobierno» que fue reconocido en la capital, al cual quedaron subordinados «todos los empleados del ramo militar, político y demás»[186]. El Ayuntamiento, además, procedió a destituir las antiguas autoridades del país y a proveer a la seguridad pública y conservación de los derechos del Monarca cautivo, y ello lo hizo «reasumiendo en sí el poder soberano»[187].

La motivación de esta Revolución se expuso en el texto del Acta, en la cual se consideró que por la disolución de la Junta Suprema Gubernativa de España, que suplía la ausencia del Monarca, el pueblo había quedado en «total orfandad», razón por la cual se estimó que:

> «El derecho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar los medios de conservación y defensa y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo».

---

183 Véase en general T. Polanco, «Interpretación jurídica de la Independencia» en *El Movimiento Emancipador de Hispanoamérica, Actas y Ponencias,* Caracas, 1961, Tomo IV, pp. 323 y ss.

184 Véase el texto del Acta del Ayuntamiento de Caracas de 19 de Abril de 1810 en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, p. 157.

185 Así se establece en la «Circular» enviada por el Ayuntamiento el 19 de abril de 1810 a las autoridades y corporaciones de Venezuela. Véase J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem,* Tomo II, pp. 401-402. Véase también en *Textos oficiales de la Primera República de Venezuela,* Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, Tomo I, p. 105.

186 *Idem.*

187 Así se indica en el oficio de la Junta Suprema al Inspector General Fernando Toro el 20 de abril de 1810. Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem,* Tomo II, p. 403 y Tomo I, p. 106, respectivamente.

Para adoptar esa decisión, por supuesto, el Ayuntamiento tuvo que desconocer la autoridad del Consejo de Regencia[188], considerando que:

> «No puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque *ni ha sido* constituido *por el voto de estos fieles habitantes,* cuando han sido ya declarados, no colonos, sino partes integrantes de la corona de España, y, como tales han sido llamados al ejercicio de la *soberanía* interna y a la reforma de la Constitución Nacional».

En todo caso, el Ayuntamiento estimó que aun cuando pudiera prescindirse de lo anterior, dicho Consejo de Regencia, por las circunstancias de la guerra y de la conquista y usurpación de las armas francesas en la Península, era impotente y sus miembros no podían valerse por sí mismos.

De allí que en el Cabildo Extraordinario, al ser forzado el Presidente, Gobernador y Capitán General a renunciar, el mando quedó depositado en el Ayuntamiento. Así se expresó, además, en el Acta de otra sesión del Ayuntamiento, del mismo día 19 de abril de 1810, con motivo del «establecimiento del nuevo gobierno» en la cual se dispuso que los nuevos empleados debían prestar juramento ante el cuerpo prometiendo:

> «Guardar, cumplir y ejecutar, y hacer que se guarden, cumplan y ejecuten todas y cualesquiera ordenes que se den *por esta Suprema*

188 Lo que afirma de nuevo, en comunicación enviada al propio Consejo de Regencia de España explicando los hechos, razones y fundamentos del establecimientos del nuevo gobierno. Véase J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, p. 408; y *Textos oficiales, ídem*, Tomo I, pp. 130 y ss. En particular, en comunicación del 3 de mayo de 1810, la Junta Suprema de Caracas se dirigió a la Junta Suprema de Cádiz y a la Regencia, cuestionando la asunción por esas corporaciones «que sustituyéndose indefinidamente unas a otras, sólo se asemejan en atribuirse todas una delegación de la soberanía que, no habiendo sido hecha ni por el Monarca reconocido, ni por la gran comunidad de españoles de ambos hemisferios, no puede menos de ser absolutamente nula, ilegítima, y contraria a los principios sancionados por nuestra legislación» (p. 130); agregando que «De poco se necesitará para demostrar que la Junta Central carecía de una verdadera representación nacional; porque su autoridad no emanaba originariamente de otra cosa que de la aclamación tumultuaria de algunas capitales de provincias, y porque jamás han tenido en ellas los habitantes del nuevo hemisferio la parte representativa que legítimamente les corresponde. En otras palabras, desconocemos al nuevo Consejo de Regencia» (*ídem*, p. 134).

Autoridad soberana de estas Provincias, a nombre de nuestro rey y señor don Fernando VII»[189].

Se estableció, así, en Caracas, «una Junta Gubernativa de estas Provincias, compuesta del Ayuntamiento de esta Capital y de los vocales nombrados por el voto del pueblo»[190], y en un Manifiesto donde se hablaba de «la revolución de Caracas» y se refería a «la independencia política de Caracas», la Junta Gubernativa prometió:

> «Dar al nuevo gobierno la forma provisional que debe tener, mientras una Constitución aprobada por la *representación nacional legítimamente constituida,* sanciona, consolida y presenta con dignidad política a la faz del universo la provincia de Venezuela organizada, y gobernada de un modo que haga felices a sus habitantes, que pueda servir de ejemplo útil y decoroso a la América»[191].

La Junta Suprema de Venezuela comenzó por asumir, en forma provisional, las funciones legislativas y ejecutivas, definiendo en el Bando del 25-04-1810, los siguientes órganos del Poder Judicial: «El Tribunal Superior de apelaciones, alzadas y recursos de agravios se establecerá en las casas que antes tenía la audiencia»; y el Tribunal de Policía «encargado del fluido vacuno y la administración de justicia en todas las causas civiles y criminales estará a cargo de los corregidores»[192].

En todo caso, este movimiento revolucionario iniciado en Caracas en abril de 1810, meses antes de la instalación de las Cortes de Cádiz, indudablemente que siguió los mismos moldes de la Revolución francesa y tuvo además la inspiración de la Revolución norteamericana[193], de manera que, incluso, puede considerarse que fue una Revolución de

189 Véase el texto en *ídem,* J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem,* Tomo I, p. 393.

190 Así se denomina en el manifiesto del 1° de mayo de 1810. Véase en *Textos oficiales…,* Tomo I. p. 121.

191 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem,* Tomo II, p. 406, y en *Textos oficiales..., cit.,* Tomo I, p. 129.

192 *Textos oficiales de la Primera República de Venezuela,* Tomo I, pp. 115-116

193 Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela,* Tomo primero, *Obras Completas,* Vol. I, Caracas, 1953, p. 209.

la burguesía, de la nobleza u oligarquía criolla, la cual, al igual que el tercer estado en Francia, constituía la única fuerza activa nacional[194]. Inicialmente entonces, la revolución de independencia en Venezuela fue el instrumento de la aristocracia colonial, es decir, de los blancos o mantuanos, para reaccionar contra la autoridad colonial y asumir el gobierno de las tierras que habían sido descubiertas, conquistadas, colonizadas y cultivadas por sus antepasados[195].

No se trató, por tanto, inicialmente, de una revolución popular, pues los pardos, a pesar de constituir la mayoría de la población, apenas comenzaban a ser admitidos en los niveles civiles y sociales como consecuencia de la Cédula de «Gracias, al Sacar», vigente a partir de 1795 y que, con toda la protesta de los blancos, les permitía a aquellos adquirir mediante el pago de una cantidad de dinero, los derechos reservados hasta entonces a los blancos notables[196].

Por ello, teniendo en cuenta la situación social preindependentista, sin duda que puede calificarse de «insólito» el hecho de que en el Ayuntamiento de Caracas, transformado en Junta Suprema, se le hubiera dado representación no sólo a estratos sociales extraños al

---

194 Véanse José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo primero, p. 200; Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo I, Caracas, 1949, p. 31.

195 En este sentido, por ejemplo, L. Vallenilla Lanz es categórico, al considerar que «en todo proceso justificativo de la Revolución (de independencia) no debe verse sino la pugna de los nobles contra las autoridades españolas, la lucha de los propietarios territoriales contra el monopolio comercial, la brega por la denominación absoluta entablada de mucho tiempo atrás por aquella clase social poderosa y absorbente, que con razón se creía dueña exclusiva de esta tierra descubierta, conquistada, colonizada y cultivada por sus antepasados. En todas estas causas se fundaba no sólo el predominio y la influencia de que gozaba la nobleza criolla, sino el legítimo derecho al gobierno propio, sin la necesidad de apelar a principios exóticos tan en pugna con sus exclusividades y prejuicios de casta». Véase Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*. Estudio sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva en Venezuela, Caracas, 1952, pp. 54 y 55.

196 Véanse sobre la Real Cédula de 10-2-1795 sobre gracias al sacar en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo I, pp. 263 a 275; Federico Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, Tomo I, Caracas, 1966, p. 167; y L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, Caracas, 1952, pp. 13 y ss. En este sentido, debe destacarse que en la situación social preindependentista había manifestaciones de luchas de clase entre los blancos o mantuanos que constituían el 20 por 100 de la población y los pardos y negros, 61 por 100, que luego van a aflorar en la rebelión de 1814; F. Brito Figueroa, *ídem*, tomo I, pp. 160 y 173; Ramón Díaz Sánchez, «Evolución social de Venezuela (hasta 1960)», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 193.

Cabildo, como los representantes del clero y los denominados del pueblo, sino a un representante de los pardos[197].

3. La Revolución en las otras Provincias de la Capitanía General de Venezuela

Luego de la Revolución de Caracas del 19 de abril de 1811, la Junta Suprema de Venezuela envió emisarios a las principales ciudades de las otras Provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela para invitarlas a adherirse al movimiento de Caracas. En todas esas Provincias, con excepción de Coro y Maracaibo[198], y ante la creencia de que la Metrópoli estaba gobernada por Napoleón y había sido disuelto el Gobierno Supremo, se desarrolló un proceso revolucionario provincial con manifiestas tendencias autonomistas, en muchos casos mediante la creación de Juntas Supremas provinciales[199].

En consecuencia, el 27 de abril de 1810, en Cumaná, el Ayuntamiento asumió la representación de Fernando VII, y «su legítima sucesión».

El 5 de julio de 1810, el Ayuntamiento de Barinas decidió proceder a formar «una Junta Superior que recibiese la autoridad de este pueblo que la constituye mediante ser una provincia separada».

El 16 de septiembre de 1810, el Ayuntamiento de Mérida decidió «en representación del pueblo», adherirse a la causa común que

197 Véanse Gil Fortoul, *ídem*, Tomo primero, pp. 203, 208 y 254. Es de tener en cuenta, como señala A. Grisanti, que «El Cabildo estaba representado por las oligarquías provincianas extremadamente celosas de sus prerrogativas políticas, administrativas y sociales, y que detentaban el Poder por el predominio de contadas familias nobles o ennoblecidas, acaparadoras de los cargos edilicios...». Véase Angel Grisanti, Prólogo al libro *Toma de Razón, 1810 a 1812*, Caracas, 1955. El cambio de actitud del Cabildo caraqueño, por tanto, indudablemente que se debe a la influencia que sus miembros ilustrados recibían del igualitarismo de la Revolución Francesa; L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, p. 36. Este autor insiste en relación con esto de la manera siguiente: «Es en nombre de la Enciclopedia, en nombre de la filosofía racionalista, en nombre del optimismo humanitario de Condorcet y de Rousseau como los revolucionarios de 1810 y los constituyentes de 1811, surgidos en su totalidad de las altas clases sociales, decretan la igualdad política y civil de todos los hombres libres», *ídem*, p. 75.

198 Véanse las comunicaciones de la Junta Suprema respecto de la actitud del Cabildo de Coro y del Gobernador de Maracaibo, en *Textos Oficiales...*, Tomo I, pp. 157 a 191. Véanse además los textos que publican J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, p. 248 a 442, y 474 a 483.

199 Véase en *Las Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 339 y ss.

defendían las Juntas Supremas y Superiores que ya se habían constituido en Santa Fe, Caracas, Barinas, Pamplona y Socorro, y resolvió, con representación del pueblo, se erigiese una Junta «que asumiese la autoridad soberana».

El Ayuntamiento de Trujillo convino en instalar «una Junta Superior conservadora de nuestra Santa Religión, de los derechos de nuestro amadísimo, legítimo, soberano Don Fernando VII y su Dinastía y de los derechos de la Patria».

El 12 de octubre de 1811, en la Sala Consistorial de la Nueva Barcelona, se reunieron «las personas visibles y honradas del pueblo de Barcelona» y resolvieron declarar la independencia con España de la Provincia y unirse con Caracas y Cumaná, creándose al día siguiente una Junta Provincial para que representara los derechos del pueblo[200].

V. LOS GRANDES PERÍODOS HISTÓRICOS DE LA CONFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DURANTE LOS SIGLOS XIX Y XX

Con todos los antecedentes antes mencionados, fue que se sancionó la Constitución de 1811 que dio origen al Estado de Venezuela luego de la ruptura política con España. Durante los dos siglos que han transcurrido desde entonces, el Estado venezolano independiente formalmente ha estado regido por 26 textos constitucionales que fueron sancionados, sucesivamente, en los años 1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953, 1961 y 1999[201].

Sin embargo, ese excesivo número de textos constitucionales no significa que en nuestro país haya habido, literal y jurídicamente hablando, 26 «Constituciones» diferentes. En realidad, la gran mayoría de dichos textos sólo fueron meras enmiendas o reformas parciales de los precedentes, muchas provocadas por factores circunstanciales

---

200 Véanse las Actas de la Independencia de las diversas ciudades de la Capitanía General de Venezuela en *Las Constituciones Provinciales*, Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 339 y ss.

201 Véanse los textos de todas las Constituciones de Venezuela desde 1811 a 1999 en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2 vols., Caracas, 2008.

del ejercicio del poder, que no incidieron sobre aspectos sustanciales del hilo constitucional. Sin embargo, al no existir en nuestra tradición constitucional hasta 1961, el mecanismo formal de la «Enmienda» (recogido en las Constituciones de 1961 y 1999), aquellas reformas constitucionales parciales efectuadas hasta 1953 dieron origen a la promulgación sucesiva de Constituciones, autónomas unas de otras, pero de contenido casi idéntico.

Pero, por otra parte, si constitucionalmente hablando hemos tenido menos Constituciones que las 26 sancionadas, desde el punto de vista político hemos tenido muchos más «actos constitucionales» que los 26 textos formales de Constituciones, ya que los mismos, en más de una ocasión, no se sucedieron unos a otros. Las múltiples rupturas del hilo constitucional que tuvieron origen en revoluciones sucesivas entre 1812 y 1899, y luego, entre 1945 y 1958, y posteriormente en 1999 por decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, condujeron a la adopción de importantes actos constitucionales, diversos y particulares, cuyo análisis complementa nuestra evolución constitucional[202].

En todo caso, el análisis global de todas estas Constituciones y actos constitucionales en nuestra evolución política pone en evidencia que regímenes constitucionales derivados de verdaderos pactos o imposiciones políticas a la sociedad, diferentes sustancialmente unos de otros, ha habido pocos, por lo que en nuestra evolución constitucional pueden distinguirse cinco grandes períodos políticos: cuatro que se sucedieron hasta 1998[203], y el último, que se inició en 1999 y que aún está en proceso de conformación. Esos diversos regímenes políticos, conforme a los cuales haremos el análisis de la conformación político-constitucional del Estado, son los siguientes:

202 Véanse igualmente los textos de todos los actos estatales de rango constitucional a partir de 1810 y los actos constitucionales que significaron ruptura del hilo constitucional hasta 1999, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2 vols., Caracas, 2008. En las Partes siguientes de esta obra, seguimos, en buena parte, lo que hemos expuesto en el *Estudio Preliminar* sobre «La conformación político-constitucional del Estado Venezolano», publicada en el Tomo I de esa obra, pp. 23-526.

203 Véase *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carias, Ministro de Estado para la Descentralización (junio 1993 - febrero 1994)*, Caracas, 1994, pp. 17 ss.; Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, *Evolución histórica del Estado*, Caracas, 1996.

El *primer* período (1811-1863) que corresponde al de la estructuración del **Estado independiente y autónomo (semi-descentralizado)** que comprende tres lapsos bien diferenciados: en primer lugar, el que corresponde a las Constituciones del proceso primario de formación del Estado independiente (1811-1819); en segundo lugar, el que corresponde a la República de Colombia (1821-1930) en la cual Venezuela fue inmersa; y en tercer lugar, el del nuevo Estado venezolano autónomo (1830-1863), que surgió de la Constitución de 1830, con la cual se consolidó la República autónoma y conservadora, una de las que ha tenido mayor años de vigencia, con reformas parciales en dos oportunidades (1857-1858). Este período concluyó con las guerras federales de 1858-1863.

Este primer ciclo político-constitucional del **Estado independiente y autónomo semi-descentralizado**, estuvo dominado por la generación de los líderes y próceres de la Independencia y sus sucesores. El proyecto que lo caracterizó fue la construcción e implantación de un Estado nuevo, fundado en las ex-colonias españolas, basado, en cuanto a la forma del Estado, en la organización de las Provincias que nos quedaron como legado del régimen español; Provincias que se habían desarrollado en el sistema colonial como organizaciones administrativas altamente descentralizadas. Precisamente, fue por esa enorme descentralización y autonomía provincial que existía en los territorios de la Capitanía General de Venezuela que, como forma para estructurar un Estado nuevo –que fue lo que se propuso ese liderazgo político–, se escogió el esquema federal.

Por ello, puede decirse que Venezuela como Estado Independiente, nació bajo una forma federal de Estado, porque, entre otros factores, en el constitucionalismo de la época no había otra forma para construir un Estado con base en la estructura político-territorial de ex-colonias descentralizadas. La «Confederación de los Estados de Venezuela», por ello, fue el esquema político tomado de la experiencia norteamericana para unir lo que estaba y había estado siempre desunido, salvo en los treinta años anteriores a la Independencia, a raíz de la creación, en 1777, de la Capitanía General de Venezuela, que comprendía el grupo de Provincias que conformaron nuestro territorio; pero en todo caso, incomunicadas entre sí y altamente disgregadas.

La progresiva instauración de un Poder Central dentro de las vicisitudes iniciales de la Guerra de Independencia, antes y después de la separación de la Gran Colombia, llevaron al mismo liderazgo que hizo la Independencia, y que asumió el control del Estado a partir de 1830, a no entender los cambios que habían provocado, y a pretender aplicar, a finales de la década de los cincuenta del siglo pasado, los mismos criterios políticos iniciales, como si no hubieran transcurrido casi tres décadas de vida republicana. Precisamente, hacia fines de la década de los cincuenta del siglo XIX, fue la lucha entre el Poder Central, que había sido construido por los propios líderes regionales en el Gobierno, y el poder regional, que se había afianzado en las Provincias, lo que provocó la ruptura del sistema, culminando con las Guerras Federales (1858-1863). No faltaron, en ese período de crisis, reformas constitucionales en 1857 y 1858, las cuales, en nuestra historia, siempre han sido el preludio del derrumbe de los sistemas. De allí el gran temor que siempre hemos expresado en relación con las reformas constitucionales cuando se plantean como la única solución a los problemas de un sistema político en crisis.

Así, la Constitución se reformó en 1857 y 1858 y de allí, en medio de la guerra, no hubo más remedio que llamar al prócer, al que había estado actuando en la vida política del país desde la Independencia, y la había dominado por completo. José Antonio Páez fue llamado como el salvador del país, y la realidad fue que no duró sino meses en el poder, con dictadura y todo, acabando definitivamente con el sistema y concluyendo la última fase de las Guerras Federales.

El *segundo* período (1863-1901), que corresponde a la federalización del Estado, fue marcado por la Constitución que configuró el **Estado Federal** (1864), bajo cuya fórmula se desarrolló la autocracia liberal, con modificaciones parciales en múltiples ocasiones (1874, 1881, 1891, 1893). Este período concluyó con la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y las «guerras» libradas contra los caudillos regionales.

En efecto, del derrumbe del Estado autónomo semidescentralizado, surgió un nuevo Estado, un nuevo liderazgo político en el poder y un nuevo proyecto político, que fue el del **Estado Federal**. El cambio fue radical. Basta repreguntarse quién podía saber en 1856, por

ejemplo, quiénes eran Zamora o Falcón, qué representaban o dónde estaban. Eran, sin duda, líderes locales, pero sin que se sospechara siquiera de su potencialidad para dominar el país. Incluso, el mismo Antonio Guzmán Blanco no era la persona que en esos momentos de crisis podría vislumbrase como el que dominaría el segundo gran ciclo de la historia política del país, que va de 1863 hasta comienzo de este siglo.

Lo cierto es que en 1863 surgió un nuevo sistema político, un nuevo liderazgo, un nuevo Estado y un nuevo proyecto político. El anterior sistema fue barrido y comenzó la instauración de uno nuevo, en este caso, basado en la forma federal del Estado, con una disgregación extrema del Poder.

Antonio Guzmán Blanco fue *primus inter pares* en el sistema político que dominaron los caudillos regionales, y entre otros instrumentos, en los primeros lustros del período, gobernó a través de lo que se llamaron las Conferencias de Plenipotenciarios, que no eran otra cosa que la reunión de los diversos caudillos regionales en Caracas, para resolver los grandes problemas del país; un país, además, paupérrimo, endeudado y sometido progresivamente a la autocracia central que, al ser abandonada por el Gran Civilizador, quien se retiró a Francia, contribuyó progresivamente al deterioro del debilitado Poder Central.

La última década del siglo pasado también estuvo signada por las reformas constitucionales de 1891 y 1893, entre otros factores y como ha sido una constante en nuestra historia, para extender el período constitucional. Sin embargo, la crisis política derivada de la confrontación liberal de los liderazgos regionales no se podía resolver con reformas constitucionales; el problema era el del deterioro general del sistema, entre otros factores, por la lucha sin cuartel entre el Poder Central y los caudillos regionales.

Este ciclo histórico concluyó con las secuelas de la Revolución Liberal Restauradora, la cual, frente al Poder Central, pretendía restaurar el ideal liberal y federalista, y a cuya cabeza surgió Cipriano Castro; y luego, con la guerra que Juan Vicente Gómez desarrolló a comienzos de este siglo, para terminar el liderazgo caudillista regional y consolidar la hegemonía andina.

El *tercer* período (1901-1945), que corresponde a la consolidación del Estado Nacional, estuvo signado por las Constituciones que dieron forma al **Estado autocrático centralizado** (1901, 1904, 1909, 1914, 1922) que logró su versión más acabada en 1925, producto de la dictadura que se iniciaba como «petrolera», y que fue reformada, luego, parcialmente, en varias ocasiones (1928, 1929, 1931), incluso al final de la época del predominio de los gobernantes andinos (1936-1945). Este período concluyó con la Revolución de Octubre de 1945.

En efecto, la Revolución Liberal Restauradora, en 1899, como se señaló, se inició en defensa de la soberanía de los Estados, que se pensaba lesionada con la designación provisional de los Presidentes de los mismos por el Gobierno Central. Por ello, la protesta de Cipriano Castro, que provocó su primera proclama, fue contra las decisiones del Congreso Nacional respecto al nombramiento provisional por el Presidente de la República, de los Presidentes de los Estados que se habían recién reinstaurado, después de que en la época de Guzmán Blanco se habían convertido en «secciones» de agrupaciones territoriales mayores. Pero esa idea original, luego, el propio caudillo de los Andes, Juan Vicente Gómez, se encargó de desvirtuarla como motivo de la revolución, y con una evolución dentro de la misma causa. La salida de Castro del Poder, –enjuiciado por la Corte Federal y de Casación–, puso fin, definitivamente, al ciclo del Estado Federal, dándose inicio a un nuevo ciclo histórico en nuestra vida política, el ciclo del **Estado Autocrático Centralizado**, que se inició a comienzos del presente siglo, concluyendo en 1945.

Durante este ciclo del Estado Autocrático Centralizado, se comenzó la verdadera integración del país y se consolidó el Estado Nacional, el cual, en muchos países de América Latina ya se había consolidado mucho antes, hacia mitades del siglo pasado. En este sentido, puede considerarse que ese proceso fue tardío en Venezuela, por la disgregación nacional que produjo el federalismo del siglo pasado, y la aparición, luego, del Estado Autocrático Centralizado, en la primera mitad de este siglo.

Pero de nuevo, después de varias décadas de autocracia centralista, y de construcción del Estado Central, que fue acabando progresivamente con todos los vestigios del Estado Federal, salvo con su

nombre, el liderazgo político andino no supo o no quiso entender los cambios que habían venido provocando en la sociedad y en las relaciones de poder la propia consolidación e integración del Estado Nacional, el cambio político en el mundo como consecuencia de las dos guerras mundiales y el proceso general de democratización que se estaba iniciando a comienzos de los años cuarenta.

Por ejemplo, los sucesores políticos de Gómez, a pesar de la apertura democrática y de modernización iniciada por López Contreras y Medina, no supieron entender que el sufragio universal, directo y secreto en el año 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, era el elemento esencial para consolidar la democracia que comenzaba a nacer. Se reformó la Constitución, de nuevo, en ese año, pero a pesar del clamor de los nuevos actores políticos, producto del sindicalismo naciente y de la apertura democrática que surgió desde fines de los años 30, no se estableció el sufragio universal y directo, y lo que se consagró fue el sufragio universal limitado sólo para darle el voto a las mujeres en las elecciones municipales, excluyéndolas de las elecciones nacionales, sin modificarse el sistema de elección indirecta para Presidente de la República.

Se reformó, sin embargo, la Constitución en 1945, pero sin tocarse los aspectos esenciales del régimen; por ello, dicho texto y el régimen político que se había iniciado a principios de siglo, no duraron sino algunos meses más, hasta que se produjo la Revolución de Octubre de 1945. Basta leer el Acta Constitutiva de la Junta Revolucionaria de Gobierno para constatar, al menos formalmente, la idea de que la Revolución se hacía, entre otros factores, para establecer el sufragio universal, directo y secreto en beneficio del pueblo venezolano.

El *cuarto* período (1945-1999), que corresponde al de la democratización del Estado petrolero, estuvo signado por la Constitución de 1947, la cual a pesar de su corta vigencia (1947-1948), inspiró el texto constitucional de 1961, que ha sido el de más larga duración en el país. Este período comprende la etapa inicial del populismo democrático (1945-1948), el interregno de la intervención y dictadura militar (1948-1958) y el período del **Estado Democrático Centralizado de Partidos** que comenzó en 1958 y que se desarrolló al amparo del texto constitucional de 1961 hasta 1999.

En efecto, en 1945, de nuevo, terminó un ciclo histórico, y quedó barrido el sistema, su liderazgo y la generación que había asumido el proyecto político iniciado a principios del siglo XX, instaurándose, en su lugar, un sistema de **Estado Democrático**, pero igualmente **Centralizado**. En esta forma, el centralismo que se inició a principios del siglo pasado, como sistema estatal, no terminó en 1945, al concluir el ciclo autocrático centralizado, sino que se prolongó durante el ciclo democrático centralizado que se instauró a partir de la década de los cuarenta, basado en los dos pilares fundamentales que caracterizaron al Estado y al sistema político durante el siglo XX: la democracia de partidos y el Estado Centralizado.

En efecto, en primer lugar, el sistema político iniciado en 1945 y sobre todo, consolidado a partir de 1958, fue el de un régimen democrático, pero de democracia de partidos, conforme al cual los partidos políticos monopolizaron la representatividad y la participación política; en definitiva, el poder, asumiendo la conducción política del país, sin que hubiera otra forma de participar que no fuera sino a través de los partidos políticos. Esta situación, por supuesto, era perfectamente legítima, pero los partidos políticos, lamentablemente, a lo largo de los últimos cuarenta años del siglo pasado y de desarrollo del sistema, se cerraron en sí mismos y comenzaron a configurarse como un fin en sí mismos, de manera que, incluso, no sólo no había otra forma de participar políticamente sino a través de los partidos, sino que el acceso a los partidos políticos fue progresivamente cerrándose y, por tanto, sin canales de participación adicionales. Progresivamente, además, se produjo el ahogamiento de todo el nuevo liderazgo que había estado surgiendo a pesar de la dirigencia tradicional, y que, sin la menor duda, está comenzando a irrumpir y a asumir la conducción del país.

En este proceso de centralismo democrático, los partidos no sólo ahogaron a la sociedad civil, penetrando a los gremios y a todas las sociedades intermedias, sino que además, ahogaron a los Estados y Municipios. Los Estados quedaron como meros desechos históricos; sus Asambleas Legislativas, como meras formas de reducto del activismo político partidista local, y los Ejecutivos

funciones que compartían con las de gestores para sus jurisdicciones de alguna que otra obra pública que podían lograr del Poder Central.

Todo ese proceso contribuyó a configurar la gran entelequia contemporánea del Estado Federal, vacío de contenido, donde no había efectivo poder político regional y local, ni niveles intermedios de poder, habiendo quedado concentrado todo el poder político, económico, legislativo, tributario, administrativo o sindical, en el centro. El centralismo de Estado fue, así, acompañado de otros centralismos, como por ejemplo, el de los partidos políticos, organizados internamente bajo el esquema del centralismo democrático. En igual sentido se desarrolló un centralismo sindical, como otro elemento fundamental en la interpretación del sistema.

Todo este sistema, desde la década de los ochenta, comenzó a resquebrajarse, y se desmoronó a la vista de los ojos de los venezolanos, de manera que de la crisis resultó el vacío de poder y de liderazgo partidista que se llenó con el asalto al poder que se efectuó a partir de 1999, en fraude a la Constitución y a la propia democracia, bajo el comando de Hugo Chávez Frías, imponiendo un esquema estatal autoritario centralizado.

Como consecuencia de ello, el *quinto* período de nuestra historia política constitucional (1999-), aún en proceso de configuración, se inició en 1999-2000, con la conformación constitucional de las bases de un **Estado autoritario centralizado** y populista al cual se le ha querido imponer un signo socialista, y que se ha desarrollado al amparo de la Constitución de 1999, desmoronando las bases del Estado de Derecho, de la separación de poderes, de la federación, de los sistemas de control del poder y de la propia democracia representativa. Dicha Constitución fue el producto de una Asamblea Nacional Constituyente electa en 1999, que no estaba prevista ni regulada en la Constitución entonces vigente de 1961; Asamblea que antes de la sanción de la nueva Constitución, dio un golpe de Estado contra la Constitución de 1961 y contra todos los poderes públicos constituidos, designando nuevas autoridades e irrumpiendo contra el principio democrático. Posteriormente, al amparo de la Constitución de 1999 hasta la actualidad (2008), progresivamente se ha venido configurando como un Estado autoritario socialista que, con supuesto apoyo

popular, ha estado ahogando los derechos y libertades constitucionales de los venezolanos y la propia democracia; razón por la cual los cambios constitucionales que se intentaron efectuar en 2007 mediante una «reforma constitucional» que no se adaptaba a las previsiones constitucionales en la materia, tenían precisamente por fin efectuar una transformación radical del Estado y trastocar el Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia de orden civil que formalmente regula, para convertirlo en un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista, donde hubiera desaparecido definitivamente la democracia representativa, el principio de alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, con la cual se hubiera retrocedido en materia de protección de los derechos humanos y se hubiera concentrado todo el poder en la Jefatura del Estado, desapareciendo la libertad económica y el derecho de propiedad[204]. Ello no era posible hacerlo constitucionalmente con el procedimiento de la «reforma», sino que requería el procedimiento de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (art. 347). Dicha reforma constitucional, en todo caso, fue rechazada por el voto popular en referendo que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2007.

Todas las Constituciones sancionadas entre 1811 y 1999, los sucesivos y diversos actos constitucionales dictados y los regímenes políticos de los períodos históricos antes mencionados, en todo caso, han conformado políticamente al país desde 1810 hasta la actualidad (2008) en una evolución caracterizada por una accidentada vida política, económica y social, la cual, sin embargo, ha sido distinta a la de los otros países latinoamericanos y a la de otros países cuyo proceso de construcción nacional e institucional ha sido consecuencia de un proceso de descolonización más reciente. La independencia de Venezuela, como la de todos los países latinoamericanos respecto de la Metrópoli española, se selló en forma definitiva hace casi 200 años, a principios del siglo XIX y la primera Constitución política latinoamericana, precisamente la de la Confederación de los Estados de Venezuela, data de 1811, es decir, de muy pocos años después de

204 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Inconstitucionalmente sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Edtorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007.

la independencia de Norteamérica de la metrópoli inglesa y de la revolución Francesa.

Por ello, la evolución histórica de la conformación constitucional del Estado y de los cambios constitucionales ocurridos en Venezuela desde 1811, los expondremos dividiendo este libro en los cinco períodos o ciclos políticos antes indicados.

TERCERA PARTE
EL PERÍODO DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO INDEPENDIENTE (1811-1830) Y AUTÓNOMO (1830-1863)

Como consecuencia de la revolución desarrollada entre 1810 y 1811, se comenzó el proceso de construcción del Estado y el primer período de la historia constitucional de Venezuela, durante el cual se produjo la consolidación y constitucionalización del *Estado Independiente* de España (1811-1819) e integrado a la *Gran Colombia* (1819-1830), y luego, del *Estado Autónomo*, al separarse Venezuela de Colombia (1830-1863). Es un ciclo histórico durante el cual dominaron la escena política las generaciones que habían hecho la Independencia y que habían surgido a la vida pública al calor de las guerras que la consolidaron. El Proyecto Político que signó ese período fue el de la consolidación de un nuevo Estado, que nació de la Independencia y como consecuencia de los trabajos del Primer Congreso General de 1811.

I. EL CONGRESO GENERAL DE VENEZUELA DE 1811

En efecto, la secuela del rápido y expansivo proceso revolucionario de las Provincias de Venezuela fue que, para junio de 1810, ya se comenzaba a hablar oficialmente de la «Confederación de Venezuela»[1], y la Junta de Caracas, con representantes de Cumaná, Barcelona y Margarita, ya venía actuando como Junta Suprema pero, por supuesto, sin ejercer plenamente el gobierno en toda la extensión territorial de la Capitanía General. De allí la necesidad que había de formar un «Poder Central bien constituido» es decir, un gobierno que uniera las

---

1 Véase la «refutación a los delirios políticos del Cabildo de Coro, de orden de la Junta Suprema de Caracas» de 1-6-1810 en *Textos Oficiales de la Primera República,* Caracas, 1959, Tomo I, p. 180.

Provincias, por lo que la Junta Suprema estimó que había «llegado el momento de organizarlo», a cuyo efecto convocó:

> «A todas las clases de hombres libres al primero de los goces del ciudadano, que es el de concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común».

En esta forma, la Junta llamó a elegir y reunir a los diputados que habían de formar «la Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela», para lo cual dictó, el 11 de junio de 1810, el Reglamento de Elecciones de dicho cuerpo[2], en el cual se previó, además, la abdicación de los poderes de la Junta Suprema en la Junta General, quedando sólo como Junta Provincial de Caracas (Cap. III, art. 4). Este Reglamento de Elecciones, sin duda, fue el primero de todos los dictados en materia electoral en el mundo hispanoamericano.

El mismo mes en el cual la Junta Suprema dictó el Reglamento de Elecciones, continuando la política exterior iniciada al instalarse, los comisionados Simón Bolívar, Luis López Méndez y Andrés Bello viajaron a Londres con la misión de estrechar las relaciones con Inglaterra y solicitar auxilios inmediatos para resistir la amenaza de Francia. Los comisionados lograron, básicamente, esto último; concretizado en el compromiso de Inglaterra de defender al gobierno de Caracas «contra los ataques o intrigas del tirano de Francia»[3]. Los comisionados venezolanos, como lo señaló Francisco de Miranda, con quien se relacionaron en Londres, habían continuado lo que el Precursor había iniciado «desde veinte años a esta parte... en favor de nuestra emancipación o independencia»[4]. En todo caso, Bolívar y Miranda regresaron a Caracas en diciembre de 1810, y Francisco de Miranda ya había

2 Véase el texto en *Textos Oficiales...*, *ídem*, Tomo II, pp. 61-84; y en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997, pp. 161 a 169.

3 Véase la circular dirigida el 7-12-1810 por el Ministro Colonial de la Gran Bretaña a los jefes de las Antillas Inglesas, en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1978, Tomo II, p. 519. Asimismo, la nota publicada en la *Gaceta de Caracas* del viernes 26 de octubre de 1810 sobre las negociaciones de los comisionados. Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, p. 514.

4 Véase la Carta de Miranda a la Junta Suprema de 3-8-1810 en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, p. 580.

sido electo diputado por el Pao para formar el «Congreso General de Venezuela», el cual se instaló el 2 de marzo de 1811[5].

Paralelamente, en la Península continuaba el proceso para la conformación de las Cortes que había convocado la Junta de Regencia, las cuales se instalaron finalmente, como se dijo, en la Isla de León, el 24 de septiembre de 1810. El Decreto Nº 1 de las Cortes de esa fecha, declaró «nula, de ningún valor ni efecto la cesión de la Corona que se dice hecha en favor de Napoleón» y reconocieron a Fernando VII como Rey[6]. Además, «no conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judiciario», reservaron a las Cortes Generales el Poder Legislativo y atribuyeron al Consejo de Regencia el ejercicio del Poder ejecutivo[7].

En la sesión de instalación de las Cortes en la Isla de León concurrieron 207 diputados, entre ellos 62 americanos, suplentes, y entre ellos, dos por la Provincia de Caracas, los señores Esteban Palacios y Fermín de Clemente, quienes también habían sido designados como suplentes, reclutados en la Península[8]. Debe recordarse que sólo 15 días antes (08-09-1810), el Consejo de Regencia había dictado normas para la elección de dichos diputados suplentes.

Los diputados suplentes que habían sido designados por Venezuela pidieron instrucciones a la Junta Suprema de Caracas, la cual respondió, el 1º de febrero de 1811, que consideraba la reunión de las Cortes «tan ilegal como la formación del Consejo de Regencia» y, por tanto, que «los señores Palacios y Clemente carecían de mandato alguno para representar las Provincias de Venezuela», por lo que «sus actos como diputados eran y serían considerados nulos[9]. Ya en enero de 1811, la Junta Suprema se había dirigido a los ciudadanos recha-

---

5 C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Tomo I, Caracas, 1959, pp. 15 y 18.

6 *Idem*, Tomo II, pp. 657

7 Véase en E. Roca Roca, *América en el ordenamiento jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, p. 193.

8 *Ibem*, Tomo II, pp. 656. Véase además, Eduardo Roca Roca, *América en el ordenamiento jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, pp. 22 y 136.

9 Véase el texto en *Gaceta de Caracas*, martes 5 de febrero de 1811, Caracas, 1959, Tomo II, p. 17. Véase además, C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Tomo I, Caracas, 1959, p. 484.

zando el nombramiento de tales diputados suplentes, calificando a las Cortes como «las Cortes cómicas de España»[10].

Por su parte, el 1º de agosto de 1810, el Consejo de Regencia había declarado en estado de riguroso bloqueo a la Provincia de Caracas, por haber sus habitantes «Cometido el desacato de declararse *independientes* de la metrópoli, y creando una junta de gobierno para ejercer la pretendida *autoridad independiente*»[11].

Los acontecimientos de Caracas habían sido los de una auténtica revolución política, con un golpe de Estado dado contra las autoridades españolas por el Cabildo Metropolitano, el cual había asumido el poder supremo de la Provincia, desconociendo toda autoridad en la Península, incluyendo el Consejo de Regencia y las propias Cortes de Cádiz. Estas, como se dijo, se tildaban de ilegítimas y cómicas, rechazándose en ellas toda representación de las Provincias de Venezuela que se pudiera atribuir a cualquiera.

Por ello, la ruptura constitucional derivada de la Independencia de Venezuela no sólo se había operado de parte de la Junta Suprema de Caracas en relación con la Regencia y las Cortes, sino también de parte de las autoridades de la Península respecto del nuevo gobierno de la Provincia de Venezuela, proceso en el cual las Cortes se involucraron directamente. Así fue que, por ejemplo, las Cortes «premiaron» a las Provincias de la antigua Capitanía General de Venezuela que no se habían sumado al movimiento independentista (Maracaibo, Coro, Guayana). Por ello, mediante el Decreto CXXXIII de 6 de febrero de 1812, las Cortes concedieron a la ciudad de Guayana el adorno de su escudo de armas con trofeos de cañones, balas, fusiles, bandera y demás insignias militares, como premio por haber apresado a los rebeldes de Nueva Barcelona en la acción del 5 de septiembre de 1811; y por Decreto CCXII de 8 de diciembre de 1812 le concedió el título de «*muy noble y muy leal*», con motivo de los sucesos de Venezuela ocurridos del 15 al 16 de marzo de 1812.

Por su parte, las Cortes distinguieron a la ciudad de Coro, por Decreto CCXXXVVII de 21-03-13, con el título de «*muy noble y leal*» y

---

10 Véase *Textos Oficiales de la Primera República*, Caracas, 1959, Tomo II, p. 17.

11 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, p. 571. El bloqueo lo ejecutó el Comisionado Regio Cortabarría desde Puerto Rico, a partir del 21 de enero de 1811; J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo III, p. 8; C. Parra Pérez, *ídem*, Tomo I, p. 484.

escudo alusivo, otorgándose la distinción de «*Constancia de Coro*» a favor de los Capitulares por el comportamiento de la ciudad en las turbulencias que habían «infligido a varias provincias de Venezuela» y su defensa frente a los insurgentes de Caracas en 28 de noviembre de 1812.

En cuanto a la ciudad de Maracaibo, por Decreto CCXXXVIII de 21-03-13 recibió el título de «*muy noble y leal*» por las mismas razones de Coro, otorgándose a los miembros del Ayuntamiento la «*Constancia de Maracaibo*».

Como se dijo, estos reconocimientos de las Cortes derivaban del hecho de que las provincias de Maracaibo y Guayana y la ciudad de Coro, no se habían sumado a la revolución de Independencia, ni habían conformado el Congreso General que en 1811 sancionó la Constitución Federal para los Estados de Venezuela[12].

En todo caso, en medio de la situación de ruptura total entre las Provincias de Venezuela y la Metrópolis, se realizaron las elecciones del Congreso General de Venezuela, en las cuales participaron siete de las nueve Provincias que para finales de 1810 existían en el territorio de la Capitanía General de Venezuela[13], habiéndose elegido 44 diputados por las Provincias de Caracas (24), Barinas (9), Cumaná (4), Barcelona (3), Mérida (2), Trujillo (1) y Margarita (1)[14].

Las elecciones se efectuaron siguiendo la orientación filosófica del igualitarismo de la Revolución francesa, consagrándose el sufragio universal para todos los hombres libres[15].

El Reglamento General de Elecciones de 10 de junio de 1810 había reconocido el derecho del sufragio, con las siguientes excepciones:

> «Las mujeres, los menores de 25 años, a menos que estuviesen casados y velados, los dementes, los sordomudos, los que tuviesen una causa criminal abierta, los fallidos, los deudores a caudales públicos,

---

12 Véase el texto de los Decretos en Eduardo Roca Roca, *América en el ordenamiento jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, pp. 79-80

13 Participaron las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y Margarita; José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo primero, p. 223; J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 413 y 489.

14 Véase C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Academia de la Historia, Caracas, 1959, Tomo I, p. 477.

15 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, ídem*, p. 166.

los extranjeros, los transeúntes, los vagos públicos y notorios, los que hubiesen sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria y todos los que tuviesen casa abierta o poblada, esto es, que viviesen en la de otro vecino particular a su salario y expensas o en actual servicio suyo, a menos que según la opinión común del vecindario fuesen propietarios por lo menos de dos mil pesos en bienes, muebles o raíces libres».

En esta forma, puede decirse que dichas elecciones configuraron las primeras elecciones relativamente universales que se desarrollaron en Venezuela y en América Latina, en el siglo XIX y en el presente siglo, hasta 1946, pues ya en la primera Constitución de Venezuela de 1811, el sufragio se restringió por razones económicas, reservándose, por tanto, a la nobleza criolla o a la alta burguesía asimilada. La elección fue indirecta y en dos grados, y los diputados electos en segundo grado formaron la «Junta General de Diputados de las Provincias de Venezuela»[16] la cual declinó sus poderes en un Congreso Nacional en el cual se constituyeron los representantes. El 2 de marzo de 1811, los diputados se instalaron en Congreso Nacional, con el siguiente juramento:

> «Juráis a Dios por los sagrados Evangelios que váis a tocar, y prometéis a la patria conservar y defender sus derechos y los del Señor F. VII, sin la menor relación a influjo de la Francia, independiente de toda forma de gobierno de la península de España, y sin otra representación que la que reside en el Congreso General de Venezuela»[17].

El Congreso se instaló, para defender y conservar además de los derechos de la Patria:

> «[Y] los del Señor D. Fernando VII, sin la menor relación o influjo de la Francia, independientes de toda forma de gobierno de la península de España, y sin otra representación que la que reside en el Congreso General de Venezuela»[18].

16 Véase Gil Fortoul, *ídem*, Tomo primero, p. 224.

17 Gil Fortoul, Tomo I, p. 138

18 *Idem*, Tomo II, p. 16.

Desde la instalación del Congreso General se comenzó a hablar, en todas las Provincias, de la «Confederación de las Provincias de Venezuela», las cuales conservaron sus peculiaridades políticas propias, a tal punto que al mes siguiente, en la sesión del 6 de abril de 1812, el Congreso General resolvió exhortar a las «Legislaturas provinciales» a que acelerasen la formación de sus respectivas Constituciones[19].

En todo caso, el Congreso había sustituido a la Junta Suprema y había adoptado el principio de la separación de poderes para organizar el nuevo gobierno, designando el 5 de marzo de 1811, a tres ciudadanos para ejercer el Poder Ejecutivo Nacional, turnándose en la presidencia por períodos semanales –el primero en presidir la Junta fue Cristóbal Hurtado de Mendoza, Cristóbal Mendoza (1772-1829)–, y constituyendo, además, una Alta Corte de Justicia.

El 28 de marzo de 1811, el Congreso nombró una comisión para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, la cual debía servir de modelo a las demás Provincias de la Confederación. Esta comisión tardó mucho en preparar el proyecto, por lo que algunas Provincias, como se indica más adelante, procedieron a dictar las suyas para organizarse políticamente. El 1º de julio de 1811, el Congreso ya había proclamado los Derechos del Pueblo[20], declaración que puede considerarse como la tercera declaración de derechos de rango constitucional en el constitucionalismo moderno.

El 5 de julio de 1811, el Congreso aprobó la Declaración de Independencia, pasando a denominarse la nueva nación, como Confederación Americana de Venezuela[21]; y en los meses siguientes, bajo la inspiración de la Constitución norteamericana y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre[22], redactó la primera Constitución de Venezuela y la de todos los países latinoamericanos, la cual

---

19 Véase *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812,* Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, Tomo II, p. 401.

20 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, ídem*, pp. 175 a 177.

21 Véase el texto de las sesiones del 5 de julio de 1811 en *Libro de Actas...*, pp. 171 a 202. Véase el texto Acta de la Declaración de la Independencia, cuya formación se encomendó a Juan Germán Roscio, en P. Ruggeri Parra, *ídem*, apéndice, Tomo I, pp. 79 y ss. Asimismo en Francisco González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela,* Caracas, 1954, Tomo I, pp. 26 y ss.; y el Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, ídem*, pp. 171 y ss.

22 Véase José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Primero, pp. 254 y 267.

se aprobó el 21 de diciembre de 1811[23], con clara inspiración en los aportes revolucionarios de Norteamérica y Francia.

En cuanto a la influencia francesa, debe recordarse que el texto traducido de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la versión de la Constitución francesa de 1793, era el que había sido motor fundamental de la conspiración de Gual y España de 1797[24]. Por lo que respecta a la influencia de Norteamérica, la Constitución de 1787 y las Enmiendas de 1789, habían sido traducidas del inglés al español en 1810 por Joseph Manuel Villavicencio[25] natural de la Provincia de Caracas. Además, las obras de Thomas Paine, conocidas por la elite venezolana, habían sido traducidas y publicadas numerosas veces desde 1810 en Venezuela, Perú y en Filadelfia, desde donde se distribuyeron copiosamente por los restantes países de América Latina. Una de las más importantes obras de Paine fue la que tradujo Manuel García de Sena, titulada *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha. Extracto de sus obras,* publicada en 1811 en la imprenta que T. y J. Palmer tenían en Filadelfia. Este libro, de 288 páginas, contiene fragmentos de las obras de Paine *De Common Sense, De Disertation on the First-Principles of Government* y otras, y además los siguientes textos legales norteamericanos: Declaración de Independencia de 4 de julio de 1776; Artículos de Confederación y Perpetua Unión de 8 de julio de 1778; Constitución de Massachussets; Relación de la Constitución de Connecticut; Constitución de Nueva Jersey; Constitución de la República de Pennsylvania y la Constitución de Virginia[26].

Esta obra, también traducida en 1810, llevó una dedicatoria del propio García de Sena, la cual tenía el propósito de «ilustrar principalmente a sus conciudadanos sobre la legitimidad de la Independencia y sobre el

23 Véase el texto de la Constitución de 1811, en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y Documentos afines* (Estudio Preliminar de C. Parra Pérez), Caracas, 1959, pp. 151 y ss., y en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, pp. 179 y ss.

24 Véase las referencias en el libro de Pedro Grases, *La conspiración de Gual y España y el ideario de la Independencia*, Caracas, 1978.

25 *Constitución de los Estados Unidos de América*, editado en Philadelphia en la imprenta Smiht & M'Kennie, 1810.

26 Una moderna edición de esta obra es *La Independencia de la Costa Firme, justificada por Thomas Paine treinta años ha.* Traducido del inglés al español por don Manuel García de Sena. Con prólogo del profesor Pedro Grases, Comité de Orígenes de la Emancipación, núm. 5. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Caracas, 1949

beneficio que de ella debe desprenderse, tomando como base la situación social, política y económica de los Estados Unidos»[27]. En 1811, García de Sena también tradujo la obra de John M'Culloch, *Historia concisa de los Estados Unidos desde el descubrimiento de América hasta el año 1807*[28].

Estas obras tuvieron una enorme repercusión en Venezuela y en América Latina en general[29]. En Caracas, en los tiempos de la Independencia, circulaban de mano en mano, siendo su lectura de moda. Incluso, en la *Gazeta de Caracas,* en los números de los días 14 y 17 de enero de 1812, se publicó parte del libro de García de Sena contentivo de la traducción de la obra de Paine[30].

Fue precisamente a través de esas traducciones de Picornell, de Villavicencio y de García de Sena, que los textos producto de las Revoluciones Americana y Francesa penetraron en Venezuela e influenciaron directamente en los redactores de las Constituciones Provinciales en Venezuela y la Constitución de 1811.

II. LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE DICIEMBRE DE 1811

En efecto, el constitucionalismo venezolano puede decirse que se comenzó a formular con anterioridad a la propia sanción de la

---

27 *Idem*, en el prólogo de Grases, p. 10. Grases subraya con mucha atingencia el fenómeno de difusión de las nuevas ideas hechas desde Venezuela. Cuando se realice una investigación tan acuciosa en otros países, podrá comprenderse mejor el fenómeno. No hay duda, como lo hemos asentado en otras páginas, de que las Gacetas hispanoamericanas, principalmente la de Caracas, esparcieron por toda América buena parte de los modernos principios. De otra obra de Paine existe una traducción hecha por Santiago Felipe Puglia, a quien tanto se debe en la difusión de obras de carácter político; ésta es la siguiente: Thomas Paine. *El derecho del hombre para el uso y provecho del género humano.* Traducido del inglés por Santiago Felipe Puglia. Imprenta de H.C. Carey e Hijos, Filadelfia, 1822. En ella Paine hace una glosa de varios de los principios constitucionales norteamericanos y de su teoría política y filosófica.

28 Editada en Philadelphia en la misma imprenta de T. Y. J. Palmer, 1812.

29 Véanse en general, Pedro Grases, *Libros y Libertad,* Caracas, 1974; y «Traducción de interés político cultural en la época de la Independencia de Venezuela» en *El Movimiento Emancipador de Hispano América, Actas y Ponencias,* Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1961, Tomo II, pp. 105 y ss.; Ernesto de la Torre Villas y Jorge Mario Laguardia, *Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Hispanoamericano,* UNAM, México, 1976, pp. 38-39.

30 Véase Pedro Grases «Manual García de Sena y la Independencia de Hispanoamérica» en la edición del libro de García de Sena, que realizó el Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1987, p. 39.

Constitución de 1811, con los actos de la Junta Suprema de Caracas y, luego, de la Junta Suprema de las Provincias de Venezuela y del Congreso General de las Provincias; y particularmente, con la sanción de varias Constituciones Provinciales[31], en particular, las de Barinas, Mérida y Trujillo[32].

1. El Plan de Gobierno de la Provincia de Barinas de 26 de marzo de 1811

A los 24 días de la instalación del Congreso General, y cuatro días antes del nombramiento de la comisión para la redacción de lo que sería el modelo de las Constituciones Provinciales, la Asamblea Provincial de Barinas, el 26 de marzo de 1811 adoptó un «Plan de Gobierno»[33] constituyendo una Junta Provincial o Gobierno Superior compuesto de 5 miembros a cargo de toda la autoridad en la Provincia hasta que el Congreso de todas las Provincias Venezolanas dictase la Constitución Nacional (art. 17).

En el Plan de Gobierno, además, se repuso el Cabildo para la atención de los asuntos municipales (art. 4) y se regularon las competencias del mismo en materia Judicial, como tribunal de alzada respecto de las decisiones de los Juzgados subalternos (Art 6). Las decisiones del Cuerpo Municipal podían ser llevadas a la Junta Provincial por vía de súplica (art.8).

2. La Constitución Provisional de la Provincia de Mérida de 31 de julio de 1811

En Mérida, reunido el Colegio Electoral con representantes de lo pueblos de los ocho partidos capitulares de Mérida, La Grita y San Cristóbal y de las Villas de San Antonio, Bailadores, Lovatera, Egido y Timotes, adoptó una «Constitución Provisional que debe regir esta

31 Véase en general, Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Bogotá, 1996, pp. 37 y ss.

32 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, *Evolución histórica del Estado*, Caracas, 1996, pp. 277 y ss.

33 *Las Constituciones Provinciales*, pp. 334 y ss.

Provincia, hasta que, con vista de la General de la Confederación, pueda hacerse una perpetua que asegure la felicidad de la provincia»[34].

Este texto se dividió en doce capítulos, en los cuales se reguló lo siguiente:

En el *Primer Capítulo*, la forma de «gobierno federativo por el que se han decidido todas las provincias de Venezuela» (art. 1), atribuyéndose la legítima representación provincial al Colegio Electoral, representante de los pueblos de la Provincia (art. 2).

El gobierno se dividió en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, correspondiendo el primero al Colegio Electoral, el segundo a un cuerpo de 5 individuos encargados de las funciones ejecutivas; y el tercero a los Tribunales de Justicia de la Provincia (art. 3). La Constitución declaró, además, que

> «Reservándose esta Provincia la plenitud del Poder Provincial para todo lo que toca a su gobierno, régimen y administración interior, deja en favor del Congreso General de Venezuela aquellas prerrogativas y derechos que versan sobre la totalidad de las provincias confederadas, conforme al plan que adopte el mismo Congreso en su Constitución General» (art. 6).

En el *Segundo Capítulo*, se reguló la Religión Católica, Apostólica y Romana como Religión de la Provincia (art. 1), prohibiéndose otro culto público o privado (art. 2). Se precisó, en todo caso, que «la potestad temporal no conocerá, en las materias del culto y puramente eclesiásticas, ni la potestad espiritual en las puramente civiles sino que cada una se contendrá dentro de sus límites» (art. 4).

En el *Tercer Capítulo*, se reguló el Colegio Electoral, como «legítima representación Provincial», con poderes constituyentes y legislativos provinciales (arts. 1, 2 y 35); su composición por ocho electores (art. 3) y la forma de la elección de los mismos, por sistema indirecto (arts. 3 a 31), señalándose que se debía exigir a los que fueran a votar, que «depongan toda pasión e interés, amistad, etc., y escojan sujetos de probidad, de la posible instrucción y buena opinión pública» (art. 10). Entre las funciones del Colegio Electoral estaba el «residenciar a todos los funcionarios públicos luego que terminen en el ejercicio de su autoridad» (Art 36).

34 *Idem*9

En el *Cuarto Capítulo*, se reguló al Poder Ejecutivo, compuesto por cinco individuos (art. 1), en lo posible escogidos de vecinos de todas las poblaciones de la provincia y no sólo de la capital (art. 2); con término de un año (art. 3); sin reelección (art. 4); hasta un año (art. 5). En este capítulo se regularon las competencias del Poder Ejecutivo (arts. 14 a 16) y se prohibió que «tomara parte ni se introduciera en las funciones de la Administración de Justicia» (art. 20). Se precisó, además, que la Fuerza Armada estaría «a disposición del Poder Ejecutivo» (art. 23), correspondiéndole además «la General Intendencia de los ramos Militar, Político y de Hacienda» (art. 24).

El *Capítulo Quinto* de la Constitución Provisional de la Provincia de Mérida, dedicado al Poder Judicial, comienza por señalar que «No es otra cosa el Poder Judicial que la autoridad de examinar las disputas que se ofrecen entre los ciudadanos, aclarar sus derechos, oír sus quejas y aplicar las leyes a los casos ocurrentes» (art. 1) y se atribuye a todos los jueces superiores e inferiores de la Provincia, y particularmente al Supremo Tribunal de apelaciones de la misma (art. 2), compuesto por tres individuos, abogados recibidos (art. 3). En el capítulo se regularon, además, algunos principios de procedimiento y las competencias de los diversos tribunales (arts. 4 a 14).

En el *Capítulo Sexto*, se reguló el «Jefe de las Armas», atribuyéndose a un gobernador militar y comandante general de las armas sujeto inmediatamente al Poder Ejecutivo, pero nombrado por el Colegio Electoral (art. 1) y a quien correspondía «la defensa de la Provincia» (art. 4). Se regularon, además, los empleos de Gobernador Político e Intendente, reunidos en el gobernador militar para evitar sueldos (art. 6), con funciones jurisdiccionales (arts. 7 a 10), teniendo el Gobernador Político el carácter de Presidente de los Cabildos (art. 11) y de Juez de Paz (art. 12).

El *Capítulo Séptimo* está destinado a regular «los Cabildos y Jueces inferiores». Se atribuye, allí, a los Cabildos, la «policía» (art. 2) y se definen las competencias municipales, englobadas en el concepto de policía (art. 3). Se regula la Administración de Justicia a cargo de los Alcaldes de las ciudades y villas (art. 4), con aplicación ante el Tribunal Superior de Apelaciones (art. 5).

En el *Capítulo Octavo*, se regula la figura del «Juez Consular», nombrado por los comerciantes y hacendados (art. 1), con la competencia de conocer los asuntos de comercio y sus anexos con arreglo a

las Ordenanzas del consulado de Caracas (art. 3) y apelación ante el Tribunal Superior de Apelación (art. 4).

En el *Capítulo Noveno*, se regula la «Milicia», estableciéndose la obligación de toda persona de defender a la Patria cuando ésta sea atacada, aunque no se le pague sueldo (art. 2). El *Capítulo Décimo* reguló el «Erario Público», como

> «el fondo formado por las contribuciones de los ciudadanos destinado para la defensa y seguridad de la Patria, para la sustentación de los ministros y del culto divino y de los empleados de la administración de Justicia, y en la colectación y custodia de las mismas contribuciones y para las obras de utilidad común» (art. 1).

Se estableció también el principio de legalidad tributaria al señalarse que «toda contribución debe ser por utilidad común y sólo el Colegio Electoral las puede poner» (art. 3), y la obligación de contribuir al indicarse que «ningún ciudadano puede negarse a satisfacer las contribuciones impuestas por el Gobierno» (art. 4).

El *Capítulo Undécimo* está destinado a regular «los derechos y obligaciones del Hombre en Sociedad», los cuales también se regulan en el *Capítulo Duodécimo y Último*, que contiene «disposiciones generales». Esta declaración de derechos, dictada después que el 1º de julio del mismo año 1811 la Sección Legislativa del Congreso General para la Provincia de Caracas había emitido la *Declaración de Derechos del Pueblo*, sigue las mismas líneas de esta publicación sobre «*Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias máximas republicanas y un discurso preliminar dirigido a los americanos*» atribuido a Picornel y que circuló con motivo de la Conspiración de Gual y España de 1797[35].

3. El Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo de 2 de septiembre de 1811

Los representantes diputados de los distintos pueblos, villas y parroquias de la Provincia de Trujillo, reunidos en la Sala Constitucio-

35 Véase la comparación en Pedro Grases, *La Constitución de Gual y España y el Ideario de la*

nal, aprobaron un «Plan de Constitución Provincial Gubernativo»[36] el 2 de septiembre de 1811, constante de 9 títulos.

El *Primer Título* está dedicado a la Religión Católica, como Religión de la Provincia, destacándose, sin embargo, la separación entre el poder temporal y el poder eclesiástico.

El *Título Segundo* reguló el «Poder Provincial», representado por el Colegio de Electores, electos por los pueblos. Este Colegio Electoral se reguló como Poder Constituyente y a él corresponderá residenciar a todos los miembros del Cuerpo Superior del Gobierno.

El *Título Tercero* reguló la «forma de gobierno», estableciéndose que la representación legítima de toda la Provincia residía en el prenombrado Colegio Electoral, y que el Gobierno particular de la misma residía en dos cuerpos: el Cuerpo Superior de Gobierno y el Municipal o Cabildo.

El *Título Cuarto* reguló, en particular, el «Cuerpo Superior de Gobierno», integrado por cinco (5) vecinos, al cual se atribuyeron funciones ejecutivas de gobierno y administración.

El *Título Quinto* reguló el «Cuerpo Municipal o de Cabildo» como cuerpo subalterno, integrado por cinco (5) individuos: dos alcaldes ordinarios, dos Magistrados (uno de ellos Juez de Policía y otro como Juez de Vigilancia Pública), y un Síndico personero.

El *Título Sexto*, relativo al «Tribunal de Apelaciones», atribuyó al Cuerpo Superior de Gobierno el carácter de Tribunal de Alzada.

El *Título Séptimo* reguló las «Milicias», a cargo de un Gobernador y Comandante General de las Armas de la Provincia, nombrado por el Colegio Electoral, pero sujeto inmediatamente al Cuerpo Superior de Gobierno.

El *Título Octavo* reguló el Juramento que deben prestar los diversos funcionarios; y el *Título Noveno*, relativo a los «Establecimientos Generales», reguló algunos de los derechos de los ciudadanos.

---

36 Véase *Las Constituciones Provinciales, ídem*, pp. 297 y ss.

III. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS DE VENEZUELA DE 1811

1. Las bases del constitucionalismo en 1811

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela fue sancionada por el Congreso General el 21 de diciembre de 1811, integrado por los representantes de las provincias de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas[37], antes de que se hubiese promulgado la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812, en paralelo a las reuniones de las Cortes de Cádiz que se habían instalado el 24 de septiembre de 1810, y en las cuales también se había comenzado a delinear una Constitución Monárquica de democracia representativa.

Esta Constitución, aun cuando no tuvo vigencia real superior a un año debido a las guerras de independencia, indudablemente que condicionó la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días; habiendo recogido en su texto los aportes esenciales antes indicados del constitucionalismo norteamericano y francés, recién formulados. Sus 228 Artículos estuvieron destinados a regular el Poder Legislativo (arts. 3 a 71), el Poder Ejecutivo (arts. 72 a 109), el Poder Judicial (arts. 110 a 118), las Provincias (arts. 119 a 134) y los Derechos del Hombre que se respetarán en toda la extensión del Estado (arts. 141 a 199). En el Capítulo I, además, se reguló la Religión, proclamándose a la Religión Católica, Apostólica y Romana como la religión del Estado y la única y exclusiva de los habitantes de Venezuela (Art. 1).

Por otra parte, la Constitución, apartándose sustancialmente del igualitarismo político que reinó durante el primer año de independencia del país, va a restringir el sufragio al consagrar requisitos de

---

37 Véase *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812*, (Estudio Preliminar: Ramón Díaz Sánchez), Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 2 vols. Caracas, 1959. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías *Las Constituciones de Venezuela,* Madrid, 1985, pp. 181 a 205. *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines,* Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. Véase además, Juan Garrido Rovira, «La legitimación de Venezuela (El Congreso Constituyente de 1811)», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, tomo I, pp. 13-74.

orden económico para poder participar en las elecciones[38] reservándose entonces el control político del naciente Estado a la aristocracia criolla y a la naciente burguesía parda. Esta restricción al sufragio, por otra parte, sólo va a eliminarse parcialmente a partir de 1857, bien entrada ya la crisis social que provocaría la Guerra Federal. En esta forma, la Constitución de 1811 evidentemente afianzó el poder de la oligarquía criolla, el cual sólo va a ser quebrantado a los pocos años con la rebelión popular de 1814 y, posteriormente, en las guerras federales. A pesar de ello, los constituyentes del año 1811 consagraron expresamente el igualitarismo civil que va a caracterizar a Venezuela hasta nuestros días y que provocará sucesivas revoluciones sociales, al establecer la igualdad[39] como uno de los «derechos del hombre en sociedad»[40], derivados del «pacto social»[41]. En particular, esta igua-

38 En este sentido, contrariamente al universalismo que caracterizó la elección de los constituyentes de 1811, éstos en el texto de la Constitución de ese año, consagraron el derecho de sufragio a «todo hombre libre» pero restringiéndolo a «si a esta calidad añade la de ser ciudadano venezolano, residente en la Parroquia o Pueblo donde sufraga; si fuere mayor de veintiún años, siendo soltero, o menor siendo casado y velado, y si poseyere un caudal libre del valor de seiscientos pesos en las Capitales de Provincias siendo soltero, y de cuatrocientos siendo casado, aunque pertenezcan a la mujer, o de cuatrocientos en las demás poblaciones en el primer caso, y doscientos en el segundos o si tuviere grado u aprobación pública en una ciencia o arte liberal o mecánica; o si fuere propietario o arrendador de tierras para sementeras o ganado con tal que sus productos sean los asignados para los respectivos casos de soltero o casado» (Art. 20); R. Díaz Sánchez, «Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 197, y C. Parra Pérez, Estudio preliminar a la *Constitución Federal de Venezuela de 1811*, p. 32. Es de destacar, por otra parte, que las restricciones al sufragio también se establecieron en el sufragio pasivo, pues para ser representante se requería gozar de «una propiedad de cualquier clase» (Art. 15) y para ser Senador, gozar de «una propiedad de seis mil pesos» (Art. 49); J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Obras Completas, tomo I, Caracas, 1953, p. 259.

39 «La igualdad consiste en que la Ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento ni herencia de poderes» (Art. 154).

40 Los derechos del hombre en sociedad, de acuerdo con el texto constitucional, eran la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (Arts. 151 y ss.), lo cual formó «el cimiento revolucionario burgués sobre el cual se asentarán en el futuro los cánones constitucionales de Venezuela». Véase R. Díaz Sánchez, *ídem*, p. 193.

41 «Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos». El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan de los suyos» (Art. 141 y 142). La influencia de Rousseau no podía ser más clara en el texto constitucional de 1811.

lación social conllevaba la eliminación de los «títulos»[42] y la restitución de los derechos «naturales y civiles» a los pardos[43], y con ello, el elemento que va a permitir a éstos incorporarse a las luchas contra la oligarquía criolla. Por otra parte, y a pesar de que el texto constitucional declaró abolido el comercio de esclavos[44], la esclavitud como tal no fue abolida y se mantuvo hasta 1854, a pesar de las exigencias del Libertador en 1819[45].

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811 no sólo consagraba expresamente la división del Poder Supremo en tres categorías: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la fórmula de Montesquieu y Rousseau[46], con un sistema de gobierno presidencial; sino que se consagraba la supremacía de la Ley como «la expresión libre de la voluntad general» conforme al texto de la Declaración de

---

42 «Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaciones Provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias...» (Art. 204). Por otra parte, la Constitución de 1811 expresamente señalaba que: «Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de *ciudadano*, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación...» (Art. 226), expresión que ha perdurado en toda nuestra historia constitucional.

43 «Del mismo modo, quedan revocadas y anuladas en todas sus partes las leyes antiguas que imponían degradación civil a una parte de la población libre de Venezuela conocida hasta ahora bajo la denominación de *pardos*; éstos quedan en posesión de su estimación natural y civil y restituidos a los imprescindibles derechos que les corresponden como a los demás ciudadanos» (Art. 203).

44 «El comercio inicuo de negros prohibido por decreto de la Junta Suprema de Caracas en 14 de agosto de 1810, queda solemne y constitucionalmente abolido en todo el territorio de la Unión, sin que puedan de modo alguno introducirse esclavos de ninguna especie por vía de especulación mercantil» (Art. 202).

45 Véase Parra Pérez, «Est. Preliminar», *idem*, p. 32. En su discurso de Angostura de 1819, Simón Bolívar imploraba al Congreso «la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría por mi vida y la vida de la República», considerando a la esclavitud como «la hija de las tinieblas». Véase el Discurso de Angostura en J. Gil Fortoul, *idem*, Apéndice, tomo Segundo, pp. 491 y 512.

46 En el *Preliminar* de la Constitución se señala expresamente, que «El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí, y en sus respectivas facultades...». Además, el artículo 189 insistía en que «los tres Departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre lo que es conveniente con la cadena de conexión que liga toda fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de Amistad y Unión».

1789[47], y la soberanía que residiendo en los habitantes del país, se ejercía por los representantes[48].

Todo este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo configurará, en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte que no sólo originará la caída de la Primera República[49] sino que, condicionando la vida republicana en las décadas posteriores, por ejemplo, permitirá la reacción del Congreso de Colombia contra el Libertador en 1827, al suspenderle sus facultades extraordinarias[50]; provocará la renuncia del primer Presidente civil de Venezuela, doctor José María Vargas[51], y llevará al Presidente Monagas a reaccionar contra el Congreso en 1848, en lo que se ha llamado «el día del fusilamiento contra el Congreso»[52]. Contra esa debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además inicialmente era tripartito[53] –que recogió el esquema que

47 «La Ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común, y ha de proteger la libertad pública e individualidad contra toda opresión o violencia». «Los actos ejercidos contra cualquier persona fuera de los casos y contra las formas que la Ley determina son inicuos, y si por ellos se usurpa la autoridad constitucional o la libertad del pueblo serán tiránicos» (Arts. 149 y 150).

48 «Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas Leyes, costumbres y Gobierno forma una soberanía». La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad reside pues, esencial y originalmente, en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución». «Ningún individuo, ninguna familia particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescindible, inalienable e indivisible en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del Gobierno, si no lo ha obtenido por la Constitución» (Art. 143, 144 y 145).

49 El «obstruccionismo suicida» (Mijares) de «la maldita Cámara de Caracas» (Espejo) ante las exigencias de Francisco de Miranda, se tienen como una de las causas de la caída de la Primera República; C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, 1959, romo II, pp. 7 y 3 ss.; Augusto Mijares, «La Evolución Política de Venezuela» (1810-1960)», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente*, p. 31. De ahí el calificativo de la «Patria Boba» que se le da a la Primera República; R. Díaz Sánchez, *ídem*, pp. 199 y s.

50 Véase Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 56 y 65.

51 Véanse J. Gil Fortoul,*ídem*, tomo II, pp. 220 y ss.; Augusto Mijares, *ídem*, p 90.

52 Véanse los comentarios sobre los sucesos del 24 de enero de 1848, en Gil Fortoul *ídem*, Tomo Segundo, pp. 291 y ss.

53 «El Poder Ejecutivo Constitucional de la Confederación residirá en la ciudad Federal depositado en tres individuos elegidos popularmente»... (Art. 72). La primera Junta designada en marzo de 1812, ya en vigor la nueva Constitución, la presidió Francisco Espejo (1758-1814).

había establecido el Congreso, en marzo de 1811, para designar las personas que integraron el «Supremo Poder Ejecutivo»– el primero que va a reaccionar va a ser el Libertador, al estimar que el Gobierno constituido conforme al texto de 1811, no se identificaba «al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean»[54].

Por ello, en su Discurso de Angostura, en 1819, va a reaccionar violentamente contra la fórmula de gobierno prevista en el texto de 1811, en particular contra la primacía del Congreso[55] y el carácter tripartito del Ejecutivo[56], y propondrá al Congreso la adopción de una

54 Esto lo señalaba en el Manifiesto de Cartagena de 1812. Véase en J. Fortoul, *ídem*, Tomo Primero pp. 329 y 330. Además, en su Discurso de Angostura, al criticar la adopción de las instituciones norteamericanas por los constituyentes de 1811, indicaba: «¿No sería muy difícil aplicar a España el Código de libertad política, civil y religiosa de Inglaterra? Pues aún es más difícil adoptar en Venezuela las Leyes de Norteamérica. ¿No dice el *Espíritu de las Leyes* que éstas deben ser propias para el pueblo que se hacen? ¿Que es una gran casualidad que las de una nación puedan convenir a otra? ¿Que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos? ¿Referirse al grado de libertad que la Constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales? ¡He aquí el Código que debíamos consultar, y no el de Washington! Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982, p. 121.

55 Decía en su Discurso de Angostura lo siguiente: «Aquí el Congreso ha ligado las manos y la cabeza a los magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones ejecutivas, contra la máxima de Montesquieu, que dice que un cuerpo representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo; y si en su reino (Inglaterra) se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república son éstas infinitamente más indispensables». Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, pp. 132 y 133.

56 En su Discurso de Angostura, señalaba, además: «La Constitución Venezolana, sin embargo, de haber tomado sus bases de la más perfecta, si se atiende a la corrección de los principios y a los efectos benéficos de su administración, difirió esencialmente de la América en un punto cardinal y sin duda el más importante. El Congreso de Venezuela, como el Americano participa de algunas de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Nosotros además, subdividimos este Poder, habiéndolo sometido a un cuerpo colectivo sujeto por consiguiente a los inconvenientes de hacer periódica la existencia del gobierno, de suspenderla y disolverla siempre que se separaran sus miembros. Nuestro Triunvirato carece, por decirlo así, de unidad, de continuación y de responsabilidad individual; está privado de acción momentánea, de vida continua, de uniformidad real, de responsabilidad inmediata; y un gobierno que no posee cuanto constituye su moralidad, debe llamarse nulo». Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, p. 121.

fórmula de gobierno con un Ejecutivo fuerte[57], lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819, ni por las Constituciones posteriores, salvo las que se hicieron a la medida de los caudillos y dictadores.

2. El Pacto federativo en la Constitución de 1811: la Confederación de las Provincias

La Constitución se inició con un «Preliminar» relativo a las «Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la autoridad general de la Confederación», donde se precisaron la distribución de poderes y facultades entre la Confederación y los Estados confederados (las Provincias).

Se estableció, en esta forma, la forma federal del Estado por primera vez en el constitucionalismo moderno después de su creación en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, conforme al siguiente esquema:

---

57 En su Discurso de Angostura, al comparar la situación política de Inglaterra, el Libertador señalaba: «Por exorbitante que parezca la Autoridad del Poder Ejecutivo de Inglaterra, quizás no es excesiva en la República de Venezuela. Fijemos nuestra atención sobre esa diferencia, y hallaremos que el equilibrio de los poderes debe distribuirse de dos modos. En las repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte, porque todo conspira contra él, en tanto que en las monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo porque todo conspira en favor del Monarca...». «Si no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios que una justa atribución le señala, cae inevitablemente en la nulidad o en su propio abuso, quiero decir, en la muerte del gobierno, cuyos herederos son la anarquía, la usurpación y la tiranía.» «Que se fortifique pues, todo el sistema de gobierno, y que el equilibrio se establezca de modo que no se pierda, y de modo que no sea propia delicadeza una causa de decadencia. Por lo mismo que ninguna forma de gobierno es tan débil como la democracia, su estructura debe ser de la mayor solidez, y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así contemos con una sociedad díscola, tumultuaria y anárquica, y con un establecimiento social donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia...». «Separando con límites bien señalados la jurisdicción ejecutiva de la jurisdicción legislativa, no me he propuesto dividir, sino enlazar con los vínculos de la armonía que nace de la independencia, estas: potestades supremas, cuyo choque prolongado jamás ha dejado de aterrar: a uno de los contendientes. Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaba, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un çírculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la democracia». Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, pp. 132, 133, 134 y 139. Todas estas ideas las tiene en cuenta Bolívar, cuando formula su proyecto de Constitución para Bolivia en 1826, al resumir en su Discurso a los Legisladores el papel del Presidente de la República así: «Viene a ser en nuestra Constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al universo». Véase en J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Segundo, Apéndice. D. 593.

«En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen su Soberanía, Libertad e Independencia; en uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución ni se opongan o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella se establecen».

En cuanto a las competencias de la Confederación «en quien reside exclusivamente la representación Nacional», se dispuso que estaba encargada de:

«Las relaciones extranjeras, de la defensa común y general de los Estados Confederados, de conservar la paz pública contra las conmociones internas o los ataques exteriores, de arreglar el comercio exterior y el de los Estados entre sí, de levantar y mantener ejércitos, cuando sean necesarios para mantener la libertad, integridad e independencia de la Nación, de construir y equipar bajeles de guerra, de celebrar y concluir tratados y alianzas con las demás naciones, de declararles la guerra y hacer la paz, de imponer las contribuciones indispensables para estos fines u otros convenientes a la seguridad, tranquilidad y felicidad común, con plena y absoluta autoridad para establecer las leyes generales de la Unión y juzgar y hacer ejecutar cuanto por ellas quede resuelto y determinado».

En relación con la Confederación, debe señalarse que la Declaración solemne de la Independencia de Venezuela, del 5 de julio de 1811, se había formulado por los representantes de las «Provincias Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la Confederación Americana de Venezuela en el Continente Meridional», reunidos en Congreso[58]; y esos mismos representantes, reunidos en «Congreso General», fueron los que elaboraron la «Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela», sancionada el 21 de diciembre de 1811[59]. Venezuela, por tanto, como

58 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, idem*, p. 171.
59 *Idem*, p. 179.

Estado independiente, se configuró como una Federación de Provincias y se estructuró sobre la base de la división provincial que había legado el régimen político de la Monarquía española.

En efecto, durante todo el proceso español de conquista y colonización en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, la *Provincia* se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de Ultramar. Estas Provincias, como unidades territoriales básicas, giraban en torno a una ciudad que con sus autoridades locales (Ayuntamiento o Cabildo) hacía de cabeza de Provincia.

La Provincia, así, durante todo el período del dominio español en América hasta comienzos del siglo XIX, fue una institución territorial creada y desarrollada por la Monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, no existiendo en esos tiempos en la Península una institución territorial similar; al punto de que el término mismo de Provincia no tenía, en la Metrópoli, hasta los tiempos de Cádiz, ni siquiera un significado definido.

En efecto, en las leyes del Reino de Castilla, las cuales en el inicio de la conquista fueron las que básicamente se aplicaron en América, el término «provincia» no se refería a una división administrativa o política organizada, sino más bien se usaba como equivalente de región, comarca o distrito e incluso de tierra sin régimen político o administrativo estable o fijo[60]. En ese mismo sentido se siguió utilizando con posterioridad, hasta el punto de que las provincias que existían en la Península para fines del siglo XVIII, tenían más realidad en los diferentes estudios que se habían elaborado por la Corona para uniformar la Administración territorial del Estado, que en la organización política existente[61].

En todo caso, fue sólo a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, dictada después del establecimiento del Estado venezolano como Estado independiente, que la Administración Provincial comenzó a implantarse en el Estado de la España peninsular, uniformizada luego a partir de las

60 Véase J. Cerdá Ruiz-Funes, «Para un Estudio sobre los Adelantados Mayores de Castilla (siglos XIII-XV), *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Madrid, 1971, p. 191

61 T. Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980, p. 74, nota 69.

reformas de 1833 que, siguiendo el esquema francés de los Departamentos, dividió la totalidad del territorio español en Provincias[62].

La Provincia hispano-americana, en cambio, como se ha dicho, fue anterior a la Provincia peninsular y su concepción, durante la conquista y colonización, siguió los trazos de la institución que con el mismo nombre se desarrolló en el Imperio Romano para el gobierno y administración de los territorios conquistados por el ejército romano fuera de Italia (Ultramar) y que estaban a cargo de un gobernador, (*propetor, procónsul o legati*)[63].

Esas Provincias que habían sido agrupadas en la Capitanía General de Venezuela en 1777, precisamente fueron las que se confederaron en 1811, bajo la influencia directa de la Constitución norteamericana[64]. Se insiste: al declararse la independencia de los países latinoa-

---

62 Véase el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando hacer la división del territorio español en la Península e Islas adyacentes, en 49 provincias, en T.R. Fernández y J.A. Santamaría, *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 115 y ss.

63 A. Posada. *Escritos Municipalistas y de la Vida Local*, Madrid, 1979, p. 284; Vicente de la Vallina Velarde, *La Provincia, Entidad Local, en España*, Oviedo 1964, pp. 20 y ss; J. Arias, *Manual de Derecho Romano*, Buenos Aires, 1949, p. 58; F. Gutiérrez Alviz, *Diccionario de Derecho Romano*, Madrid, 1948, p. 504; T. Chiossone, *ídem*, p. 74, nota N° 69.

64 En relación con la imitación de la idea federal de los Estados Unidos por los Constituyentes de 1811, E. Wolf la califica de «imitación artificial». *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas, 1945, tomo I, p. 58, y P. Ruggeri Parra, de «traslado» de las instituciones norteamericanas *Historia, Política y Constitucional de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1949, p. 44. Debe destacarse, en todo caso, que si bien hubo, indudablemente influencia de la Constitución norteamericana en la configuración federal de la Constitución de 1811, como lo reconoció el propio Libertador, la adopción de la forma federal fue básicamente una consecuencia de la autonomía local y de los Cabildos o Ayuntamientos coloniales, según el esquema heredado de España y arraigado en Latinoamérica en el momento de la independencia. Había, según lo señala Vallenilla Lanz, una tendencia «hacia la disgregación anárquica, bautizada desde 1810 con el nombre de Federación o Confederación». Véase L. Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración. Ensayo sobre la formación de la Nacionalidad Venezolana*, Caracas, 1953 p. LIII. La federación, de acuerdo con este autor, fue en América Latina «la expresión más evidente de la herencia española y de la descentralización a que estaban habituados estos pueblos», *ídem*, p. LIV; por tanto, «el movimiento disgregatorio, que en 1810 tuvo el mismo carácter de Federación de Ciudades, se transformó por circunstancias particulares, en Federación Caudillesca hasta el reconocimiento de la autoridad del Libertador», *ídem*, p. LXX. En relación con la influencia de la Constitución de Cádiz en la obra de nuestros primeros constituyentes, véase J. M. Casal Montbrún. *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, tomo II, Forma de Estado, Caracas, 1972, Vol. I, pp. 23 y ss. Véanse, además, los comentarios de Humberto J. de La Roche, «El Federalismo en Venezuela» en *Los Sistemas Federales en América Latina*, UNAM, México, 1972, pp. 557 y ss.

mericanos de España a comienzos del siglo XIX, puede decirse que el sistema administrativo de las nacientes repúblicas del Nuevo Mundo era completamente descentralizado: las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela tenían el poder local, y el más claro ejemplo de ello lo configuró la declaración de independencia del 19 de abril de 1810 por el Cabildo de Caracas y la invitación que formuló a los demás Cabildos o Ayuntamientos de América Latina para la formación de aquella gran confederación americo-española soñada por los notables locales. Por otra parte, fueron siete las Provincias de la Capitanía General de Venezuela las que constituyeron la República Federal del año 1811, y fue el poder local-federal que ese texto consagró[65] el que marcó el inicio de un sistema de gobierno descentralizado en Venezuela, en el cual, a pesar de las propuestas del Libertador, el poder quedó alojado en las Provincias-Ciudades, siendo el gobierno central una entelequia. A esta debilidad del poder central, el propio Libertador atribuyó la caída de la Primera República en 1812.

A partir de ese momento, la idea federal va a acompañar toda nuestra historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento. En la «Constitución Federal para los Estados de Venezuela» de 1811, las provincias que formularon el «Pacto Federativo» eran soberanas, por lo que toda autoridad no delegada a la autoridad general quedaba conservada por aquéllas. Con la Federación de 1811, a cuya fórmula se opusieron en el mismo momento de su concepción Bolívar y Miranda[66], se inició en Venezuela un largo proceso de desarticulación institucional, que sólo va a ser controlado por los caudillos que lo gobernaron durante el siglo XIX y que fueron eliminados en el primer tercio del siglo XIX, con el fin de la Federación caudillista.

Esa fórmula federal de 1811, sin embargo, tuvo indudablemente su causa profunda en el temor de los primeros republicanos, siguiendo la ortodoxia liberal, por el establecimiento de una autoridad fuerte y

65 En esta forma puede decirse con Humberto J. La Roche que «el federalismo venezolano fue una consecuencia de la tradición histórica. ...fue un sistema que no olvidó la autonomía de las provincias para consustanciarla con la nueva forma del Estado venezolano», en «El Federalismo en Venezuela», *ídem*, p. 513.

66 Véase José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Primero, p. 225. Sobre el sistema federal y su evolución, véase [illegible]

central[67] y, más aún, el temor de los representantes de las diversas Provincias de Venezuela en relación con la hegemonía natural de Caracas, lo que provocó inclusive que la «Ciudad Federal» que se establecía en la Constitución se ubicara en la ciudad de Valencia. El caudillismo político regional venezolano, que tanta influencia tuvo en toda nuestra historia, encontró entonces consagración formal en el primer texto constitucional, que garantizaba el poder de la aristocracia regional sobre sus regiones frenando la hegemonía de la capital tradicional. En vano serán los esfuerzos del Libertador para erradicar la idea federal de nuestras instituciones políticas, expuestos fundamentalmente en el Manifiesto de Cartagena y en el Discurso de Angostura[68]; sus ideas originales y su esfuerzo por desarrollar instituciones políticas propias en Venezuela

67 Tal como se señaló, la reacción contra la Monarquía absoluta que condicionó todo el movimiento revolucionario en Francia, y que originó la búsqueda política del debilitamiento del poder (p.ej.: el sistema de frenos y contrapesos), se reflejó en EE.UU. en la fórmula federal, que importaron luego las Provincias latinoamericanas.

68 Entre las causas que debilitaron al gobierno de la Primera República y que provocaron su caída en 1812, Bolívar señaló en su Manifiesto de Cartagena a «su forma federativa», agregando que «el sistema federal bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados». Véanse las referencias en J. Gil Fortoul, *ídem*, tomo I, p. 51. En su Discurso de Angostura aún es más duro el Libertador al criticar la fórmula federal venezolana: «Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación en nuestro Estado». Al sistema federal lo califica como «débil y complicado» para el cual «no estamos preparados». Pero la parte de más interés de su Discurso en relación con esta materia, es aquella en la cual desenmascara la realidad de la fórmula federal: el «empeño inconsiderado de aquellos provinciales...» ante el cual «cedieron nuestros legisladores». Fue la presión del regionalismo y caudillismo local lo que originó el pacto federal y el comienzo del fin de la República. Bolívar dice: «El primer Congreso en su Constitución federal más consultó ese espíritu de las provincias, que la idea sólida de formar una República indivisible y central. Aquí cedieron nuestros Legisladores al empeño inconsiderado de aquellos provinciales seducidos por el deslumbrante brillo de la felicidad del pueblo americano, pensando en que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno, y no al carácter y costumbres de los ciudadanos». Por último, insistía en lo siguiente: «Ya disfruta el pueblo de Venezuela de los derechos que legítima y fácilmente puede gozar; moderemos ahora el ímpetu de las pretensiones excesivas que quizás le suscitaría la forma de un gobierno incompetente para él: abandonemos las formas federales que no nos convienen, abandonemos el triunvirato del Poder Ejecutivo, y concentrándolo en un Presidente, confiémosle la autoridad suficiente para que logre mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos a nuestra reciente situación, al estado de guerra que sufrimos, y a la especie de los enemigos externos y domésticos contra quienes tenemos largo tiempo que combatir. Que el Poder Legislativo se desprenda de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo». Véase el texto en J. Gil Fortoul *ídem*, Tomo Segundo, pp. 494, 495, 496, 506 y 507.

y América Latina como vías de transición entre la sociedad colonial y la República independiente, lamentablemente no van a ser seguidas, y en la segunda Constitución de Venezuela de 1819, y en las siguientes, aun cuando momentáneamente el calificativo federal desaparece, se va a seguir bajo una forma centralista el mismo esquema político de fondo de autonomía regional y localista y, por tanto, de fomento a la autoridad de los caudillos militares[69].

Ahora bien, si es cierto que la Constitución de 1811, como se dijo, tuvo un lapso real de duración menor de un año por la caída de la Primera República en manos de los españoles, el regionalismo caudillista perduró aun estando la República en guerra. En los años posteriores a 1812, desechadas las instituciones republicanas, sólo la autoridad de Bolívar es capaz de dar coherencia a las actividades de los caudillos militares regionales, quienes inclusive en alguna oportunidad, al tratar de desconocer la autoridad del Libertador y de reinstaurar formalmente la República Federal, como sucedió con el denominado Congreso de Cariaco de 1817, debieron ser reprimidos con la pena capital[70]. De manera que si bien la autoridad nacional no se regía por la Constitución de 1811, pues de hecho la guerra la había puesto en manos de Bolívar, la autoridad regional local, al contrario, era muy celosa, no del texto de la Constitución del año 11, sino del espíritu regionalista y, por ende, caudillista local de su contenido[71].

En todo caso, la Constitución de 1811 destinó su Capítulo V a regular las Provincias, estableciéndose límites a su autoridad, en particular, que no podían «ejercer acto alguno que corresponda a las atri-

---

69 Es de observar que Bolívar, previendo la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia y la designación de Páez como el Primer Presidente de la República, según éste lo narra, le aconsejó a Páez «una y mil veces que al verificar la separación me opusiera con todo mi influjo a la adopción del sistema federal, que en su opinión era sinónimo de desorden y disolución, recomendándome mucho la Constitución boliviana. Encargábame también que al verificarse la separación partiéramos la deuda, la tierra y el ejército; que entonces él vendría a establecerse en Venezuela: pero que si se adoptaba el sistema federal, no se quedaba ni de mirón». J. A. Páez, *Autobiografía*, tomo I, Nueva York, 1870, p. 375. Sobre el carácter centralista de la Constitución de 1819 en cuanto a la eliminación del órgano deliberante de las Provincias, véase J. M. Casal Montbrún, *ídem*, Vol. I, p. 34.

70 Véase Augusto Mijares, *ídem*, pp. 49, 55 y 56.

71 El origen del caudillismo, como forma de mando, lo sitúa Mijares en los años 1813 a 1819, y a la base del mismo, la idea federal estampada en la Constitución de 1811. Véase a Mijares. *ídem*, pp. 34 y 366.

buciones concedidas al Congreso y al Poder Ejecutivo de la Confederación» (Art. 119). «Para que las leyes particulares de las Provincias no puedan nunca entorpecer la marcha de los federales –agregó el artículo 124– se someterán siempre al juicio del Congreso antes de tener fuerza y valor de tales en sus respectivos Departamentos, pudiéndose, entre tanto, llevar a ejecución mientras las revisa el Congreso».

El Capítulo, además, reguló aspectos relativos a las relaciones entre las Provincias y sus ciudadanos (Arts. 125 a 127); y al aumento de la Confederación mediante la incorporación eventual de Coro, Maracaibo y Guayana, que no formaron parte del Congreso (Arts. 128 a 132).

En cuanto al gobierno y administración de las Provincias, la Constitución de 1811 remitió a lo dispuesto en las Constituciones Provinciales, indicando el siguiente límite:

> «*Artículo 133.* El gobierno de la Unión asegura y garantiza a las provincias la forma de gobierno republicano que cada una de ellas adoptare para la administración de sus negocios domésticos, sin aprobar Constitución alguna que se oponga a los principios liberales y francos de representación admitidos en ésta, ni consentir que en tiempo alguno se establezca otra forma de gobierno en toda la confederación».

3. El principio de la separación de poderes

En el Preliminar de la Constitución también se formuló, como principio fundamental del constitucionalismo, la separación de poderes en esta forma:

> «El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades».

Además, el artículo 189 insistía en que:

> «Los tres Departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e in-

dependientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre lo que es conveniente con la cadena de conexión que liga toda fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de Amistad y Unión».

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811 no sólo consagró expresamente la división del Poder Supremo en las tres ramas señaladas con un sistema de gobierno presidencial; sino que, además, consagró la supremacía de la Ley como «la expresión libre de la voluntad general» conforme al texto de la Declaración Francesa de 1789[72], y la soberanía que, residiendo en los habitantes del país, se ejercía por los representantes[73]. En todo caso, todo este mecanismo de separación de poderes con un acento de debilidad del Poder Ejecutivo configuró, en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, a lo que se atribuyó la caída de la Primera República[74], y condicionó la vida republicana en las décadas posteriores.

A. El Poder Legislativo (Capítulo II)

El *Capítulo II* tuvo por objeto regular al «Poder Legislativo» atribuido al Congreso General de Venezuela, el cual fue dividido en dos Cámaras, una de Representantes y un Senado (art. 3).

---

72 «La Ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común, y ha de proteger la libertad pública e individualidad contra toda opresión o violencia». «Los actos ejercidos contra cualquier persona fuera de los casos y contra las formas que la Ley determina son inicuos, y si por ellos se usurpa la autoridad constitucional o la libertad del pueblo serán tiránicos» (Arts. 149 y 150).

73 «Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas Leyes, costumbres y Gobierno forma una soberanía». «La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad reside, pues, esencial y originalmente, en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución». «Ningún individuo, ninguna familia particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescindible, inalienable e indivisible en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del Gobierno, si no lo ha obtenido por la Constitución» (Art. 143, 144 y 145) .

74 Véase C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, 1959, Tomo II, pp. 7 y 3 ss.; Augusto Mijares, «La Evolución Política de Venezuela» (1810-1960)», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente*, Caracas, 1962, p. 31. De ahí el calificativo de la «Patria Boba» que se le da a la Primera República. Véase R. Díaz Sánchez, «Evolución social de Venezuela (hasta 1960), en *ídem*, pp. 199 y s.

En dicho Capítulo se reguló el proceso de formación de las leyes (arts. 4 a 13); la forma de elección de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado (art. 14 a 51) con una regulación detallada del proceso de elección de manera indirecta en congregaciones parroquiales (art. 26) y en congregaciones electorales (art. 28); sus funciones y facultades (art. 52 a 66); el régimen de sus sesiones (art. 67 a 70); y sus atribuciones especiales (art. 71). La Constitución, siguiendo la tendencia general, restringió el sufragio al consagrar requisitos de orden económico para poder participar en las elecciones[75], reservándose entonces el control político del naciente Estado a la aristocracia criolla y a la naciente burguesía parda.

B. El Poder Ejecutivo (Capítulo III)

El *Capítulo III* reguló el «Poder Ejecutivo», el cual se dispuso que residiría en la ciudad federal «depositado en tres individuos elegidos popularmente» (art. 72) por las Congregaciones Electorales (art. 76) por listas abiertas (art. 77). En el Capítulo no sólo se reguló la forma de elección del triunvirato (arts. 76 a 85), sino que se definieron las atribuciones del Poder Ejecutivo (arts. 86 a 99) y sus deberes (arts. 100 a 107).

De acuerdo con la forma federal de la Confederación, se reguló la relación entre los Poderes Ejecutivos Provinciales y el Gobierno Federal, indicándose que aquéllos eran, en cada Provincia, «los agentes naturales e inmediatos del Poder Ejecutivo Federal para todo aquello que por el Congreso General no estuviere cometido a empleados particulares en los ramos de Marina, Ejército y Hacienda Nacional» (art. 108).

C. El Poder Judicial (Capítulo IV)

El *Capítulo IV* estuvo destinado a regular el Poder Judicial de la Confederación depositado en una Corte Suprema de Justicia (Arts.

---

75 Véanse R. Díaz Sánchez, «Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 197 y C. Parra Pérez, Estudio preliminar a la *Constitución Federal de Venezuela de 1811*, p. 32. Es de destacar, por otra parte, que las restricciones al sufragio también se establecieron en el sufragio pasivo, pues para ser representante se requería gozar de «una propiedad de cualquier clase» (Art. 15) y para ser Senador, gozar de «una propiedad de seis mil pesos» (Art. 49). Véase J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Obras Completas, Tomo I, Caracas, 1953, p. 259.

110 a 114) con competencia originaria, entre otros, en los asuntos en los cuales las Provincias fueren parte interesada y competencia en apelación en asuntos civiles o criminales contenciosos (art. 116).

4. Los Derechos del Hombre (Capítulo VIII) y otras disposiciones generales

El *Capítulo VIII* se dedicó a los «Derechos del Hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado», distribuidos en cuatro secciones: Soberanía del pueblo (arts. 141 a 159), Derechos del hombre en sociedad (arts. 151 a 191), Derechos del hombre en sociedad (arts. 192 a 196) y Deberes del cuerpo social (arts. 197 a 199).

En este Capítulo se recogieron, enriquecidos, los artículos de la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811, y en su redacción se recibió la influencia directa del texto de las Declaraciones de las antiguas colonias norteamericanas, de las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América, de la Declaración Francesa y en relación con ésta última, de los documentos de la conspiración de Gual y España de 1797[76].

En particular, debe destacarse entre estas normas, las relativas al igualitarismo civil derivadas del principio de igualdad, como uno de los «derechos del hombre en sociedad» derivados, a su vez, del «pacto social» (arts. 141, 142). Los derechos del hombre en sociedad, de acuerdo con el texto constitucional, eran la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (arts. 151 y ss.), y el artículo 154 de la Constitución, en esta forma, dispuso que:

> «La igualdad consiste en que la Ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento ni herencia de poderes» (art. 154).

Este igualitarismo del espíritu de la Constitución en relación con los diversos estratos sociales de la República perduró con posterioridad, y no sólo fue lo que permitió a los españoles fomentar la

76 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Los Derechos Humanos en Venezuela: casi 200 años de Historia*, Caracas, 1990, pp: 101 y ss.

sublevación de los negros esclavos de Barlovento el año 1812[77], sino que abrió el camino para la rebelión popular de 1814 comandada por José Tomás Boves, a la sazón bajo las filas realistas[78]. En efecto, quizás una de las características fundamentales de las guerras de independencia en Venezuela, es que éstas no sólo fueron guerras civiles entre los criollos patrióticos y los españoles colonialistas, sino que realmente llegaron a configurarse como auténticas guerras sociales y económicas[79], con agudas y profundas características de «lucha social de amos contra esclavos, terratenientes contra la población rural enfeudada, y de lucha étnica definida por las pugnas igualmente violentas de negros, mulatos y zambos contra blancos»[80].

La independencia en Venezuela, que originalmente se concibió por la aristocracia y nobleza criolla como una revolución política, inmediatamente después de la caída de la Primera República desencadenó en una guerra que, aparte de sus aspectos políticos de lucha entre independentistas y realistas, provocó una verdadera revolución social[81].

---

77 Véase Francisco Javier Yanes, *Relación Documentada de los Principales Sucesos Ocurridos en Venezuela desde que se declaró Estado Independiente hasta el año de 1821*, tomo I, Caracas, 1943, p. 51.

78 Para una relación detallada de esta rebelión, véase Juan Uslar Pietri, *Historia de la Rebelión Popular de 1814*. Contribución al estudio de la Historia de Venezuela, París, 1954.

79 Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático. Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1952, p. 200. Este autor señala que la revolución que nos emancipó de España, emancipó al mismo tiempo las clases populares de la sumisión a que estaban sometidas bajo el antiguo régimen, señalando que en Venezuela «la guerra resolvió hasta el fondo de nuestras más bajas clases populares; y sobre las mismas y la desaparición de las aristocracias municipales, surgió el igualitarismo». Véase en *Disgregación...*, pp. LXXV y LXXVI.

80 Véase F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, Caracas, 1966. tomo I, pp. 269 y 270. R. Díaz Sánchez califica a la guerra de independencia como de «sesgo clasista» *ídem*, p. 195.

81 En este sentido, L. Vallenilla Lanz señala acertadamente, al comparar la situación de las guerras de independencia en Venezuela con las de otros países latinoamericanos, lo siguiente: «Cuando en otros países de Hispanoamérica la revolución de Independencia se redujo casi a un cambio de autoridades y el Gobierno supremo pasó sin hondas modificaciones de las manos de los agentes de España a las de la aristocracia criolla habituada a la supremacía social, municipal y económica, constituyéndose en oligarquías que aún perduran como en Chile y Colombia; en Venezuela los primeros movimientos revolucionarios comienzan también encabezados por las clases elevadas pero al cabo de catorce años de cruentísima lucha y por causas étnicas y mesológicas que particularizan nuestra evolución, diferenciándola de la de casi todos los pueblos del continente, se observa con absoluta claridad, que una verdadera revolución social se había realizado en el organismo de la antigua Capitanía General», *Cesarismo...*, p. 200.

En el centro de la rebelión popular estuvo Boves, el cual, si bien luchando del lado realista, movilizó socialmente las clases desposeídas, los esclavos y los pardos, contra los ricos, los amos y los blancos o mantuanos[82] produciéndose en todos los rincones del país una aniquilación física de éstos[83]. El origen del mestizaje venezolano había comenzado y, con él, una diferente estructura social que colocó al país en condiciones excepcionales comparadas con las de otros países latinoamericanos[84]. Pero la quiebra de la autoridad social de la aristocracia criolla, provocada por estas guerras, afianzó indudablemente el poder de los caudillos regionales y militares, quienes se convertían por muchos años en «la única fuerza de conservación social»[85]. Se comprende, por tanto, la lucha del Libertador contra la fórmula federal de gobierno, la cual, en 1819, afianzaría el poder de los caudillos regionales, conspirando contra la coherencia institucional de la República.

En cuanto al pacto social, los artículos 141 y 142 de la Constitución 1811 dispusieron:

> «Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los condu-

82 Por ello Boves fue calificado por Juan Vicente González. como «el primer caudillo de la democracia venezolana». Véase J. V. González, *Biografía de José Félix Ribas*, Madrid, 1917, p. 139; calificativo que Juan Uslar Pietri, estima como acertado, en *ídem*, p. 89. F. Brito Figueroa, califica a Boves, como un «verdadero caudillo popular», *ídem*, tomo I, p. 196. Un magnífico cuadro no sólo psicológico sino social de la época en que vivió Boves, puede apreciarse en F. Herrera Luque, *Boves, el Urogallo*, Caracas, 1972.

83 La guerra y la rebelión de 1814 condujeron a una «destrucción sistemática de la raza blanca» (Véase Juan Uslar Pietri, *ídem*, p. 104), lo que llevó a Morillo, el general español que fue enviado a Venezuela a imponer el orden inclusive en las filas realistas, a escribir en 1815, muerto Boves, que «la mortandad y la desolación que una guerra, tan cruel ha ocasionado, va disminuyendo de un modo conocido la raza de los blancos, y casi no se ven sino gentes de color, enemigos de aquellos, quienes ya han intentado acabar con todos», llegando a calificar la guerra de independencia, como «una guerra de negros contra blancos». Véanse las citas en J. Uslar Pietri, *ídem*, p. 200; Véase en F. Brito Figueroa, *ídem*, tomo I, p. 271.

84 Venezuela, en este sentido, es uno de los países con mayor porcentaje de población mixta (mestiza y mulata), que supera el 70 por ciento, contra un 8 por ciento de población negra y un 1,5 por ciento de amerindios.

85 Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, p. 119. De esta apreciación es que este autor desarrolla su concepción del «Gendarme Necesario», la cual si bien pudo tener base de sustentación aplicada a la situación político social de los primeros años de la República, la utilizó para justificar la dictadura de J. V. Gómez.

cían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos. El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan de los suyos» (art. 141 y 142).

Por último, el *Capítulo IX*, en unos Dispositivos Generales, estableció normas sobre el régimen de los indígenas (arts. 200) y su igualdad (arts. 201); la ratificación de la abolición del comercio de negros (art. 202); la igualdad de los pardos (art. 203); y la extinción de títulos y distinciones (art. 204).

En particular, en cuanto a la igualación social, las normas de la Constitución conllevaron a la eliminación de los «títulos»[86] y la restitución de los derechos «naturales y civiles» a los pardos[87], y con ello, el elemento que iba a permitir a éstos incorporarse a las luchas contra la oligarquía criolla. Se debe destacar, por otra parte, que a pesar de que el texto constitucional declaró abolido el comercio de esclavos[88], la esclavitud como tal no fue abolida y se mantuvo hasta 1854; a pesar de las exigencias del Libertador en 1819[89].

86 «Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaciones Provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias...» (Art. 204). Por otra parte, la Constitución de 1811, expresamente señalaba que: «Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de *ciudadano*, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación...» (Art. 236), expresión que ha perdurado en toda nuestra historia constitucional.

87 «Del mismo modo, quedan revocadas y anuladas en todas sus partes las leyes antiguas que imponían degradación civil a una parte de la población libre de Venezuela conocida hasta ahora bajo la denominación de *pardos*; éstos quedan en posesión de su estimación natural y civil y restituidos a los imprescindibles derechos que les corresponden como a los demás ciudadanos» (Art. 203).

88 «El comercio inicuo de negros prohibido por decreto de la Junta Suprema de Caracas en 14 de agosto de 1810, queda solemne y constitucionalmente abolido en todo el territorio de la Unión; sin que puedan de modo alguno introducirse esclavos de ninguna especie por vía de especulación mercantil» (Art. 202).

89 Véase Parra Pérez; «Estudio Preliminar», *ídem*, p. 32. En su discurso de Angostura de 1819, Simón Bolívar imploraba al Congreso «la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría por mi vida y la vida de la República», considerando a la esclavitud como «la hija de las tinieblas». Véase el Discurso de Angostura en J. Gil Fortoul, *ídem*, Apéndice, Tomo Segundo, pp. 491 y 512.

Se reguló, además, el juramento de los funcionarios (arts. 206 a 209); la revocación del mandato (art. 209 y 210); las restricciones sobre reuniones de sufragantes y de congregaciones electorales (arts. 211 a 214); la prohibición a los individuos o grupos de arrogarse la representación del pueblo (art. 215); la disolución de las reuniones no autorizadas (art. 216); el tratamiento de «ciudadano» (Art. 226); y la vigencia de la Recopilación de las Leyes de Indias mientras se dictaban el Código Civil y Criminal acordados por el Congreso (art. 228).

5. La supremacía y la rigidez constitucional

Por último, debe destacarse la cláusula de supremacía de la Constitución contenida en el artículo 227, así:

> «La presente Constitución, las leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los tratados que se concluyan bajo la autoridad del gobierno de la Unión serán la Ley Suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y las autoridades y habitantes de las Provincias estarán obligados a obedecerlas religiosamente sin excusa ni pretexto alguno; pero las leyes que se expiden contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción».

Esta cláusula de supremacía y la garantía objetiva de la Constitución se ratificó en el Capítulo VIII sobre los Derechos del Hombre, al prescribirse en su último artículo, lo siguiente:

> «*Artículo 199.* Para precaver toda transgresión de los altos poderes que nos han sido confiados, declaramos: Que todas y cada una de las cosas constituidas en la anterior declaración de derechos están exentas y fuera del alcance del Poder General ordinario del gobierno y que conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que será absolutamente nula y de ningún valor».

Los *Capítulos VI y VII* se refirieron a los procedimientos de revisión y reforma de la Constitución (arts. 135 y 136) y a la sanción o ratificación de la Constitución (arts. 138 a 140).

6. Los principios del constitucionalismo moderno en la Constitución de Venezuela de 1811 y la influencia francesa y norteamericana

En la Constitución de 1811, sin duda, como se aprecia en su contenido general, los principios del constitucionalismo derivados tanto de la Revolución norteamericana como de la Revolución Francesa, encontraron de inmediato un campo de cultivo, habiéndose sin embargo desarrollado conforme a moldes propios, no habiendo recibido influencia alguna inicial del régimen político-constitucional español moderno, que al momento de sancionarse la Constitución (1811), también sentaba las bases para la remoción del Antiguo Régimen, en medio de la crisis general por la invasión napoleónica. Esos principios encajaron en el proceso constituyente venezolano de 1811, meses antes de la sanción de la Constitución de Cádiz.

En efecto, la Constitución de 1811 recibió de la Constitución norteamericana la influencia de la forma federal del Estado, del presidencialismo como sistema de gobierno dentro del esquema de la separación de poderes, y del control de la constitucionalidad, como secuela de la garantía objetiva de la Constitución. Pero en cuanto a la redacción del texto constitucional de 1811, la influencia directa de la Constitución francesa es evidente, particularmente en la regulación detallada de la forma de elección indirecta de los representantes, en el reforzamiento de la separación de poderes y en la extensa Declaración de Derechos fundamentales que contiene.

Con frecuencia se ha argumentado que lo básico del texto de la Constitución venezolana de 1811 provino de la Constitución norteamericana, lo que no es exacto, no sólo por el contenido de ambas, sino por la extensión de los textos: 7 artículos –aun cuando extensos cada uno– en la Constitución norteamericana de 1787, contra 228 artículos de la Constitución venezolana de 1811. En realidad, este texto se inspiró en los principios de la Constitución norteamericana y, a

la vez, de la redacción del texto de las Constituciones revolucionarias francesas, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica[90].

Desde el punto de vista constitucional, por tanto, es evidente que la conformación inicial del Estado venezolano no recibió influencia alguna de las instituciones españolas que en paralelo se estaban conformando. Recordemos de nuevo que, en 1811, España aún era una Monarquía invadida por las tropas napoleónicas, en plena guerra de independencia frente al invasor francés, y que fue a partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, que comenzó a recibir los aportes del constitucionalismo moderno, como el principio de la separación de poderes. Sin embargo, España continuó siendo una Monarquía durante todo el siglo XIX, en tanto que la evolución republicana de Venezuela que comenzó en 1811, con todos sus altibajos políticos, se desarrolló sin interrupciones hasta el presente. Venezuela, por tanto, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, no recibió inicialmente influencia alguna derivada de la Constitución de Cádiz, la cual sólo rigió en parte de su territorio durante la confusión de la guerra de independencia, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, que al haber logrado su independencia más tarde, a comienzos del siglo XIX, recibieron la influencia de la Constitución gaditana.

A. La idea de Constitución

Ya hemos señalado que la idea de Constitución como documento escrito, de valor superior y permanente, conteniendo las normas fundamentales de la organización del Estado y una Declaración de los Derechos de los Ciudadanos fue, sin duda, el aporte fundamental de la Revolución norteamericana al constitucionalismo moderno. Posteriormente, en 1791, la Asamblea Nacional francesa sancionó la segunda Constitución en la historia constitucional del mundo moderno, regulando extensamente una Monarquía Constitucional, e incorporando al texto la Declaración de Derechos (17 artículos) de rango constitu-

90 Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Caracas, 1991. Las consideraciones que se hacen en las páginas siguientes siguen lo expuesto en dicho libro. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La formación del Estado venezolano*, separata del libro *Paramillo*, UCAT, San Cristóbal, 1996, pp. 201 a 359.

cional, la cual, por tanto, fue el gran aporte a la idea de Constitución de la Revolución francesa.

La Constitución de Venezuela de 1811 también adoptó, como se ha dicho, la noción de la supremacía de la Constitución la cual, además, para 1803, ya había sido desarrollada por el Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, el juez Marshall, en el famoso caso Marbury vs. Madison[91]. Por ello, incluso, en el propio texto de la Constitución de 1811 se estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional, en el referido artículo 227, que siguió la orientación de la cláusula de supremacía de la Constitución norteamericana (Art. 4), pero con mucho mayor alcance.

Además, luego de establecer y declarar los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 agregó, en su artículo 199, que «Toda ley contraria a ellas que se expida por la Legislatura federal o por las Provincias será absolutamente nula y de ningún valor».

B. La democracia, el republicanismo y la soberanía del pueblo

Como hemos dicho anteriormente, el segundo de los principios del constitucionalismo moderno, que derivaron del constitucionalismo norteamericano, es el de la democracia y el republicanismo basado en el concepto de soberanía del pueblo, enfrentada a la legitimidad monárquica del Estado.

Estos principios fueron recogidos en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, cuyos primeros dos artículos de la Sección «Soberanía del Pueblo» establecieron:

> «La soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derecho a sufragio, por medio de sus apoderados legalmente constituidos (Art. 1);
> La soberanía, es por su naturaleza y esencia, imprescindible, inajenable e indivisible» (Art. 2).

La Constitución de 1811, en todo caso, definió la soberanía popular conforme a la misma orientación:

---

91 *Marbury v. Madison*, S.V.S. (1 Cranch) 137. Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, 1989, pp. 101 y ss.

> «Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas leyes, costumbres y gobiernos forma una soberanía (Art. 143).
> La soberanía de un país o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, reside, pues esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de estos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución» (Art. 144).

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas Provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del Monarca español había cesado. Incluso, desde el 19 de abril de 1810, la soberanía había comenzado a ejercerse por el pueblo, que se dio a sí mismo una Constitución a través de sus representantes electos. Por ello, la Constitución de 1811, comenzó señalando:

> «En nombre de Dios Todopoderoso, *Nosotros, el pueblo* de los Estados de Venezuela, usando de nuestra soberanía...hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados».

La idea del pueblo soberano, por tanto, que no sólo provino de la Revolución francesa sino, antes, de la Revolución norteamericana, y se arraigó en el constitucionalismo venezolano desde 1811, contra la idea de la soberanía monárquica que aún imperaba en España en ese momento.

La idea de representatividad republicana, por supuesto, también se recogió en la Constitución venezolana de 1811, en la cual se estableció que la soberanía se ejercitaba sólo «por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución» (Art. 144). Por ello, agregó la Constitución de 1811:

> «Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido, puede atribuirse la soberanía de la sociedad que es imprescindible, inajenable e indivisible, en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del gobierno si no la ha obtenido por la constitución» (Art. 146).

Como se dijo, este dogma de la soberanía del pueblo y de la democracia republicana fue recogido de inmediato en América Latina, a raíz de la Independencia, y basta para darse cuenta, leer los motivos de la Junta Suprema de Venezuela en 1810 para convocar a elecciones, al adoptar el Reglamento de las mismas, constatando la falta de representatividad de las Provincias en el gobierno de Caracas, lo que debía remediarse constituyéndose un poder central[92]. La Junta, así, al dirigirse a los habitantes de Venezuela señaló:

> «Sin una representación común, vuestra concordia es precaria, y vuestra salud peligra. Contribuid a ella como debéis y como desea el gobierno actual.
> El ejercicio más importante de los derechos del pueblo es aquel en que los transmite a un corto número de individuos, haciéndolos árbitros de la suerte de todos».

De allí, el llamamiento de la Junta:

> «Todas las clases de hombres libres son llamadas al primero de los goces de ciudadano, que es el concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común y que le ha restituido el actual interregno de la Monarquía».

El Congreso formado por los diputados electos, e instalado a comienzos de 1811, entonces, no sólo declaró los Derechos del Pueblo (1° de julio) y la Independencia (5 julio), sino que sancionó la Constitución que a la usanza del texto de la Constitución norteamericana de 1787, está precedida por la siguiente declaración:

> «*Nosotros, el pueblo* de los Estados Unidos de Venezuela, usando de nuestra soberanía y deseando establecer entre nosotros la mejor administración de justicia, procurar el bien general, asegurar la tranquilidad interior, proveer en común la defensa exterior, sostener nuestra libertad e independencia política, conservar pura e ilesa la sagrada religión de nuestros mayores, asegurar perpetuamente a nuestra pos-

92 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo II, pp. 504 y ss.

teridad el goce de estos bienes y estrechados mutuamente con la más inalterable unión y sincera amistad, hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos estados..."

El republicanismo y asambleísmo, en todo caso, fue una constante en toda la evolución constitucional de la naciente República, por lo que desde las campañas por la independencia de Simón Bolívar, el empeño por legitimar el poder por el pueblo reunido o a través de elecciones, fue siempre una constante en nuestra historia política[93].

C. La distribución vertical de los poderes del Estado

a. El Estado federal, la descentralización política y el gobierno local del constitucionalismo americano

Otro de los aportes fundamentales de la Revolución Norteamericana fue la introducción de la forma del «Estado federal» como fórmula para hacer posible la existencia de estados independientes compatibles con un poder central con suficientes atribuciones para actuar por sí solo en un nivel federal; la cual fue inmediatamente seguida en Venezuela, en 1811, y décadas después, por los grandes países latinoamericanos (México, Argentina, Brasil).

Pero la forma de Estado Federal en nuestros países, como se ha dicho, a pesar de la influencia norteamericana, no fue una copia mecánica y artificial de la recién creada forma federal de los Estados Unidos de América. Al contrario, la adopción de la forma federal en América Latina obedeció a la realidad político territorial que nos había legado la colonización española y lusitana, de manera que la Federación vino a ser la solución institucional para formar Estados independientes, particularmente en las áreas coloniales compuestas por una gran extensión territorial (Argentina, México, Brasil, Venezuela) y múltiples demarcaciones territoriales coloniales.

El primer país que adoptó el federalismo como forma de Estado en el mundo moderno, después de su implantación en los Estados

---

93 Véase Allan R. Brewer-Carías, «Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas», *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas, 1984, Nº 95-96, pp. 137 y ss.

Unidos de Norteamérica, fue entonces Venezuela, al constituirse como Estado independiente de la metrópoli española. Ello tuvo su razón de ser en el hecho de que en América Latina, en la época colonial, España había conformado un sistema de gobierno y administración altamente descentralizado, organizado en Virreinatos, Capitanías Generales, Provincias, Corregimientos y Gobernaciones, como antes había ocurrido con todos los grandes imperios históricos. La Provincia así, conforme al concepto romano, era la unidad colonial básica de Ultramar, especialmente establecida para el gobierno colonial, hasta el punto de que para la organización político territorial de la propia España peninsular en Provincias, sólo fue en 1830 que se adoptó, pero conforme al modelo napoleónico de Estado centralizado.

Desde comienzos del siglo XVI, en cambio, como se ha dicho, la Provincia fue la unidad territorial básica de las colonias en América Latina, conformándose políticamente en torno a centros poblados (política de poblamiento), con sus Cabildos y gran autonomía. Así surgió, en un proceso de 300 años, un sistema de ciudades-Estados coloniales diseminado en nuestros países.

Al estallar el proceso independentista en 1810, en los Estados latinoamericanos se produjo un proceso similar al que años antes había sucedido en los Estados Unidos, signado por un doble objetivo: por una parte, la independencia en relación con la Metrópoli y por la otra, la unión de las diversas Provincias distantes, aisladas y autónomas que conformaban unidades organizativas superiores. En ese proceso, cabe preguntarse: ¿Cuál podía ser la forma de Estado que podían adoptar nuestros países, de entre los esquemas existentes en el mundo?

No debe olvidarse que el mundo europeo del momento, lo único que mostraba, como forma de Estado, era el monárquico, siendo éste el sistema de integración tanto de grandes como de pequeñas entidades territoriales. La revolución de independencia en América Latina se inició contra la Monarquía, por lo que era inconcebible construir los nuevos Estados inventando un régimen monárquico criollo (quedaron como excepciones, sin embargo, los «imperios» de los Estados más extensos territorialmente, Brasil y México, de corta duración). No habiendo Monarquías, por tanto, el esquema de distribución vertical del poder propio de la forma federal resultaba perfectamente adecua-

do a nuestras realidades y a nuestra dispersión territorial. Ese fue el caso de Venezuela.

Al momento de la Independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas Repúblicas un sistema de poderes autónomos provinciales y citadinos, hasta el punto de que la Declaración de Independencia la realizan los Cabildos en las respectivas provincias, iniciándose el proceso en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810. Se trataba, por tanto, de construir un Estado en territorios disgregados en autonomías territoriales descentralizadas en manos de Cabildos o Ayuntamientos coloniales. Por ello, en Venezuela, al convocarse elecciones, en 1810, para la constitución de un Congreso General, la Junta Suprema de Caracas lo hizo partiendo del supuesto de que había «llegado el momento de organizar un Poder central bien constituido»[94], preguntándose en su proclama:

> «¿Cómo se podrían de otro modo trazar los límites de las autoridades de las Juntas provinciales, corregir los vicios de que también adolece la Constitución de éstas, dar a las provincias gubernativas aquella unidad sin la cual no puede haber ni orden, ni energía; consolidar un plan defensivo que nos ponga a cubierto de toda clase de enemigos; formar, en fin, una confederación sólida, respetable, ordenada, que restablezca de todo punto la tranquilidad y confianza, que mejore nuestras instituciones y a cuya sombra podamos aguardar la disipación de las borrascas políticas que están sacudiendo al Universo».

Por ello, el Congreso General, en definitiva dictó en diciembre de 1811, la «Constitución Federal para los Estados de Venezuela». Pero el Poder Central Federal constituido, como había sucedido inicialmente en los Estados Unidos, estaba estructurado con grandes signos de debilidad, estando el poder fundamental en las Provincias constituidas como estados soberanos. Esta debilidad ya la había apuntado De Tocqueville, en su observación sobre el sistema norteamericano; y debe observarse que ella siempre se ha considerado como una de las principales causas del fracaso de la Primera República en 1812.

94 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *idem*, Tomo II, pp. 504 y ss.

De allí, la afirmación definitiva del Libertador Simón Bolívar en una carta al Gobernador de la Provincia de Barinas, el 12 de agosto de 1813:

> «Jamás la división de poder ha establecido y perpetuado gobiernos; sólo su concentración ha infundido respeto para una nación».

Debe destacarse, por otra parte, que si bien De Tocqueville fue también un crítico de la forma federal del Estado, elogió los efectos beneficiosos de la descentralización política y del gobierno local, como características del sistema. Dijo:

> «Los partidarios de la centralización en Europa, sostienen que el poder gubernamental administra mejor las localidades de lo que ellas mismas podrían hacerlo; esto puede ser cierto cuando el Poder Central es ilustrado y las localidades no tienen cultura, cuando es activo y ellas son inertes, cuando tienen la costumbre de actuar y ellas la de obedecer».

Pero cuando el pueblo es ilustrado, consciente de su propio interés, y acostumbrado a pensar por sí mismo, como lo había visto en Norteamérica, dijo:

> «Estoy persuadido por el contrario, de que en ese caso la fuerza colectiva de los ciudadanos será siempre más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad del gobierno».

Finalmente señaló que:

> «Las ventajas políticas que los norteamericanos obtienen del sistema de descentralización me lo hacen preferir al sistema central... lo que más admiro en Norteamérica no son los efectos administrativos de la descentralización, son sus efectos políticos. En los Estados Unidos, la patria se siente en todas partes. Es venerada desde la aldea hasta la Unión».

Al comparar la situación con Europa, concluía:

> «Sólo los pueblos que tienen escasa o ninguna institución provincial niegan su utilidad; es decir, que aquellos que no conocen esa institución son los únicos que hablan mal de ella».

Sin embargo, un hecho es evidente del esquema colonial español en América Latina, conforme al cual, sin haber logrado la autonomía de las colonias inglesas en Norteamérica, producto de la inexistencia de un esquema global de organización territorial manejado desde la Metrópoli, como sí lo hubo en España (Casa de Contratación de Sevilla, Consejo de Indias, Virreinatos, Audiencias, Capitanías Generales, Provincias, Gobernaciones y Corregimientos), sin embargo, había provocado el desarrollo de una intensa vida municipal en los Cabildos, compuestos en su mayoría por criollos. Por ello, fueron los Cabildos los que hicieron la independencia y los que la proclamaron, iniciando el proceso el Cabildo de Caracas, el 19 de abril de 1810, al asumir el poder político autonómico. Y no podía ser otra la institución política colonial que asumiera en ese momento facultades soberanas, pues dentro del contexto histórico político, se trataba de cuerpos realmente representativos de los diversos estratos sociales libres que reflejaban legítimamente los derechos populares.

Recuérdese que el Cabildo de Caracas en 1810, inicia la Revolución de independencia y asume el poder político local, con sus diputados por el clero, el pueblo y por el gremio de los pardos con voto libre en las discusiones y con los mismos derechos que los otros miembros, lo cual le dio un carácter representativo inicial. Pero la Revolución de independencia surgió, también, de un Cabildo participativo, pues fue el pueblo en definitiva el que rechazó el mando al Capitán General Emparán. Después de reiniciada la sesión del Ayuntamiento el 19 de abril de 1810, provocada en parte por la concentración de vecinos en las inmediaciones de las Casas Consistoriales, ante su pregunta dirigida al pueblo amotinado desde el balcón de la Casa Capitular, como se recoge en el Acta de la Sesión, de «si quería que continuase en el ejercicio del Poder», el pueblo respondió por la voz de los conjurados «no lo queremos», por lo cual quedó aquél

despojado, en el acto «de la autoridad que investía, e interrumpida y protestada así la dominación de España en Venezuela». De este hecho deja constancia el Acta respectiva así: «notificaron al pueblo su deliberación, y resultando conforme en que el mando supremo quedase depositado en este Ayuntamiento».

Por ello, Venezuela, como República independiente, tuvo su origen en un Cabildo representativo y participativo, por lo que en su estructuración política posterior, en las Constituciones Provinciales a partir de 1812, se reguló en forma detallada el Poder Municipal. En todo caso, desde 1811 se adoptó la forma federal del Estado que aún rige en nuestros días.

b. Los principios de la organización territorial del Estado del constitucionalismo revolucionario francés

Otro de los aportes del constitucionalismo revolucionario francés al constitucionalismo moderno fue el relativo a la organización territorial y a la autonomía local, que como se ha dicho, tuvo una influencia directa en el mundo y, particularmente, en Venezuela.

La idea del Poder Municipal penetró en América Latina, y en 1811, Venezuela recogió sus influencias, al igual que las de la Revolución norteamericana. Siendo como estaba constituido el nuevo Estado por Provincias, para organizarlas internamente, los constituyentes venezolanos tomaron el esquema territorial francés, pero no en el texto de la Constitución de 1811, que organizaba una «Confederación», sino en el de las Constituciones Provinciales. No se olvide que, conforme a la Constitución de 1811, las Provincias eran «Estados Soberanos», correspondiéndoles disponer, en sus respectivas Constituciones, la organización territorial interna. Por tanto, una vez dictada la Constitución de 21 de diciembre de 1811, las Provincias comenzaron a dictar sus Constituciones regulándose, en ellas, la organización territorial del país.

Es de destacar, así, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la «Constitución de la Provincia de Venezuela» (enero 1811)[95]; cuyo territorio comprendía el área central del país, y que dividió la Provincia en cinco Departamentos, los Departamentos en Cantones,

95 Véase el libro *Las Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 61 y ss.

los Cantones en Distritos y estableció Municipalidades en las Capitales de Distritos. Se creó así, en 1811, el Poder Municipal en la Constitución Provincial de Venezuela, con los aportes de la propia tradición municipal que provenía de la España Colonial. Sin embargo, desde el punto de vista de la organización territorial, el municipalismo venezolano puede considerarse que no tiene su origen en el español, sino más bien en la concepción francesa, que luego recogió España, con posterioridad, a partir de 1830.

D. El principio de la separación de poderes

El cuarto de los principios del constitucionalismo moderno fue el principio de separación orgánica de poderes el cual, como hemos dicho, también fue seguido en todas las Repúblicas latinoamericanas, después de la Independencia y, en particular, en la Constitución venezolana de 1811, en la cual se consagró expresamente la división del Poder Supremo en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial «confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades» (Preámbulo), configurándose un sistema de gobierno presidencial. De allí la siguiente expresión del Preámbulo de la Constitución de 1811:

> «El ejercicio de la autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades».

Sin embargo, el principio de la separación de poderes no se concibió como el establecimiento de compartimientos estancos, sino conforme a un sistema de pesos, contrapesos, e interferencias constitucionales radicalmente distintos al sistema francés. De éste, sin embargo, se siguió la concepción de la ley como expresión de la voluntad general, recogida expresamente en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, al establecer que:

> «La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y ésta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos» (art. 3 Segunda Sección).

Asimismo, en el texto de la Constitución de 1811 se estableció:

> «La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicadas por el órgano de sus representes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia» (art. 149).

La Constitución de 1811, sin embargo, no siguió el postulado tan radical francés de la supremacía de la ley, y en cambio, formuló el principio de la supremacía constitucional al declarar como «absolutamente nulas y sin ningún valor» las leyes contrarias a los derechos fundamentales (art. 199); y en general, al considerar sin «ningún valor» las leyes contrarias a la Constitución, la cual se declaró como la «Ley Suprema del Estado» (art. 227).

Por otra parte, como se ha dicho, entre las instituciones constitucionales nacidas en Norteamérica, la que tal vez tuvo la más distinguida originalidad, fue el papel asignado al Poder Judicial en el sistema de separación de poderes, con la fundamental competencia de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los demás poderes, lo que fue inconcebible en los orígenes del constitucionalismo francés.

Ese rol fundamental del Poder Judicial se comenzó a esbozar en América Latina, al establecerse en la Constitución de Venezuela de 1811, expresamente en su texto, el principio de la supremacía constitucional y la garantía objetiva de la Constitución (art. 199 y 227) –lo que en los Estados Unidos había sido creación de la jurisprudencia de la Corte Suprema a partir de 1803–; con lo cual se abrió paso al desarrollo futuro del control de la constitucionalidad de las leyes, establecido como sistema mixto en Venezuela y Colombia, desde el Siglo XIX, a la vez difuso y concentrado.

E. La declaración de los derechos y libertades fundamentales

En cuanto a la declaración formal y escrita de derechos y libertades fundamentales del hombre que derivó del constitucionalismo norteamericano y francés, ella también se formuló en la Provincia de Venezuela donde la Sección Legislativa del Congreso General, el 1° de

julio de 1811, adoptó la «*Declaración de Derechos del Pueblo*», incluso, antes de la firma del Acta de la Independencia el 5 de julio de 1811. Se trató de la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional adoptada luego de la Revolución Francesa, en la historia del constitucionalismo moderno, con lo cual se inició una tradición constitucional que ha permanecido invariable en Venezuela.

El texto de la Declaración de 1811, luego recogido y ampliado en la Constitución de ese mismo año puede decirse, que es la traducción de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que precedió la Constitución francesa de 1793, y que, como se ha dicho, llegó a Venezuela antes de 1797, a través de José María Picornell y Gomilla, uno de los conjurados en la llamada «Conspiración de San Blas», de Madrid, de 1794, quien, una vez que la misma fue descubierta, fue deportado a las mazmorras españolas del Caribe.

En el Puerto de La Guaira, en 1797, Picornell entró en contacto con los criollos Gual y España, y en la conspiración que llevaba el nombre de ambos, de ese año, también debelada, circuló la traducción de los Derechos del Hombre. Ese texto fue el que, catorce años después, sirvió para la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811 y luego para el capítulo respectivo de la Constitución de 1811. En ese texto, sin embargo, se incorporó una novedosa norma que no encuentra antecedentes ni en los textos constitucionales norteamericanos ni franceses, y es la que contiene la «garantía objetiva» de los derechos, y que declara "nulas y de ningún valor" las leyes que contrariaran la declaración de derechos, de acuerdo a los principios que ya se habían establecido en la célebre sentencia *Marbury v. Madison*, de 1803, de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

IV. LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1811

Pero el proceso constituyente venezolano y la adopción de los principios del constitucionalismo moderno no concluyeron con la sanción de la Constitución de 1811, sino que continuaron en la sanción de otras constituciones Provinciales con posterioridad.

En efecto, la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, al regular el Pacto Federativo, dejó claramente expresado que las Provincias conservaban su Soberanía, Libertad e Independencia, y que:

> «en uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración territorial bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución ni se opongan o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella se establecen».

En virtud de ello, las Provincias conservaron la potestad ya ejercida por algunas con anterioridad en el marco de la Confederación que se formaba, para dictar sus Constituciones. De estas Constituciones Provinciales dictadas después de la promulgación de la Constitución Federal, han llegado hasta nuestros días el texto de la de Barcelona y la de Caracas. La primera puede decirse que ya estaba redactada cuando se promulgó la Constitución Federal. La segunda, se adaptó más a lo que los redactores de ésta pensaban de lo que debía ser una Constitución Provincial en el seno de la Federación que se estaba conformando; era precisamente la «Constitución modelo» que se había elaborado para las Provincias.

1. La Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana de 12 de enero de 1812

A los pocos días de promulgada la Constitución Federal del 21 de diciembre de 1811, el pueblo barcelonés, por la voz de sus Asambleas Primarias, por la de sus Colegios Electorales y por la de sus funcionarios soberanos, proclamó la «Constitución fundamental de la República de Barcelona Colombiana»[96] verdadero Código Constitucional de 19 títulos y 343 artículos. Este texto fue redactado por Francisco Espejo y Ramón García de Sena[97], y por ello tiene gran importancia histórica, quizás además, por la posible vinculación de éste último con el traductor de Tho-

96 Véase en *Las Constituciones Provinciales, idem*, pp. 151 y ss.

97 Véase Ángel Francisco Brice, «Estudio Preliminar» al libro *Las Constituciones Provinciales, idem*, p. 39.

mas Paine. En efecto, éste había publicado, en 1791-1792, el libro *The Rights of Man*, dedicado a defender la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, el cual tuvo una gran influencia en la consolidación del régimen constitucional norteamericano. Correspondió a Manuel García de Sena traducir extractos de varias obras de Paine, habiéndose publicado en 1811, en Philadelphia, el libro *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha (Filadelfia 1811), extracto de sus obras traducido del inglés al español por D. Manuel García de Sena*[98]. Esta importantísima obra contenía, además, la traducción de la Constitución de los Estados Unidos de América, así como la de las Constituciones de las antiguas colonias de Massachussetts, Connecticut, New Jersey, Pennsylvania y Virginia, y a través de ella puede decirse que esos textos fueron conocidos en América española, no sólo en Venezuela sino en Argentina, en 1811[99]. En todo caso, los textos franceses y norteamericanos tuvieron en la Constitución Provincial de Barcelona, sin dejar de mencionar el texto de los *Derechos de Hombre y del Ciudadano* de 1797, de Picornel.

El *Título Primero* de la Constitución contiene los «Derechos de los habitantes de la República de Barcelona Colombiana» y sus 38 artículos son copia casi exacta de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1797, correspondiendo a Francisco Espejo la redacción de este Título[100]. Termina dicho Título con la proclamación del principio de la separación de poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a la usanza de las Declaraciones de las colonias norteamericanas, así:

> «38. Siendo la reunión de lo poderes el germen de la tiranía, la República declara que la conservación de los derechos naturales y civiles del hombre de la libertad y tranquilidad general, depende esencialmente de que el Poder Legislativo jamás ejerza el Ejecutivo o Judicial, ni aún por vía de excepción. Que el ejecutivo en ningún caso ejerza el legislativo o Judicial y que el Judicial se abstenga de mezclarse en el Legislativo o Ejecutivo, conteniéndose cada uno dentro de los límites que les prescribe la Constitución, a fin de que se tenga el gobierno de las leyes y no el gobierno de los hombres».

98 Véanse las referencias en Pedro Grases, *ídem*, p. 60.

99 *Idem*, nota 2.

100 *Idem*, p. 150, nota 1. Véase la comparación de los textos en las pp. 84 y ss.

El *Título Segundo* estaba destinado a regular la organización territorial de la «República de Barcelona», como única e indivisible (art. 1), pero dividida en cuatro Departamentos (art. 2), los cuales comprendían un número considerable de pueblos, en los cuales debía haber una magistratura ordinaria y una parroquia para el régimen civil y espiritual de los ciudadanos (art. 3).

El *Título Tercero* reguló a los «ciudadanos», con una clasificación detallada respecto de la nacionalidad, siendo los Patricios, los ciudadanos barceloneses, es decir: «los naturales y domiciliados en cualesquiera de los Departamentos del Estado, bien procedan de padres originarios de la República o de extranjeros». Se reguló detalladamente el *status* de los extranjeros.

El *Título Cuarto* se refiere a la soberanía con normas como las siguientes: «la soberanía es la voluntad general unida al poder de ejecutarla»; «*ella* reside en el pueblo; es una, indivisible, inalienable e imprescriptible; pertenece a la comunidad del Estado; ninguna sección del pueblo; ni individuo alguno de éste puede ejercerlo». «La Constitución barcelonesa es representativa. Los representantes son las Asambleas Primarias: los Colegios Electorales y los Poderes Supremos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial». «El gobierno que establece es puramente popular y democrático en la rigurosa significación de esta palabra».

El *Título Quinto* regula en detalle las Asambleas Primarias y sus facultades, y las condiciones para ser elector y el acto de votación. Estas Asambleas Primarias debían ser convocadas por las Municipalidades, y su objeto era «constituir y nombrar entre los parroquianos un determinado grupo de electores que concurran a los Colegios Electorales a desempeñar sus funciones».

El *Título Sexto*, por su parte, reguló a los «Colegios Electorales y sus facultades». Correspondía a los Colegios Electorales la elección de los funcionarios de la Sala de Representantes y de los Senadores de la Legislatura Provincial; la elección del Presidente y Vicepresidente del Estado; los miembros de la Municipalidad en cada Departamento; y las Justicias Mayores y Jueces de Paz.

El *Título Séptimo* se refiere al Poder Legislativo, el cual «se deposita en una Corte General nombrada de Barcelona, compuesta de dos Cámaras, una de Representantes, y la otra de Senadores». En este Título

se reguló extensamente el régimen de elección de los miembros de dichas Cámaras, su funcionamiento, facultades comunes y privativas, régimen parlamentario y el procedimiento de formación de las leyes. Entre las funciones que se asignaban a esta Corte General, además de dictar leyes, se precisó que bajo este nombre general de ley se comprendían los actos concernientes a «la formación de un Código Civil, Criminal y Judicial, en cuya ampliación ocupará principalmente sus atenciones».

El *Título Octavo* reguló el Poder Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República de Barcelona, sus condiciones, atribuciones y poderes.

El *Título Noveno* reguló todo lo concerniente al Vicepresidente, como suplente del Presidente.

El *Título Décimo* se refiere al «Poder Judicial». Allí se reguló el Poder Judicial Supremo confiado a un Tribunal de Justicia, con sus competencias en única instancia y en apelación, y sus poderes de censura de la conducta y operaciones de los Jueces ordinarios.

El *Título Undécimo* reguló a las «Municipalidades», con la precisión de que «En cada una de las cuatro ciudades actualmente existentes en el territorio de la República (Barcelona, Aragua, Pao y San Diego de Cabrutica) y en todas las demás ciudades y villas que en adelante se erigieren, habrá un cuerpo municipal compuesto de dos corregidores de primera y segunda nominación y seis regidores». Según la votación obtenida en su elección, el Regidor que hubiere obtenido mayor número de votos era considerado como Alguacil Mayor; el que más se le acercaba, como Fiel Ejecutor y el que menos votos obtuviera se consideraba el Síndico general. Correspondía a la Municipalidad el Registro Civil y la Policía.

El *Título Duodécimo* reguló a los «Justicias Mayores», que a la vez que jueces de policía en las ciudades, villas y pueblos, eran los residentes natos de la Municipalidad y Jueces Ordinarios de Primera instancia en las controversias civiles y criminales.

El *Título Decimotercero* reguló a los «Jueces de Paz» con competencia para «trazar y componer las controversias civiles de los ciudadanos antes que las deduzcan en juicio, procurándoles cuantos medios sean posibles de acomodamiento entre sí».

El *Título Decimocuarto* está destinado a regular el «culto», estableciéndose a la Religión Católica y Apostólica como «la única que se

venera y profesa públicamente en el territorio de la República, y la que ésta protege por sus principios constitucionales». El Obispo, conforme a este Título, se elegía en la misma forma que se elegía al Presidente del Estado, con la única diferencia de que en los Colegios Electorales tendrían voto los eclesiásticos.

El *Título Decimoquinto* reguló la «Fuerza Pública»; el *Título Decimosexto* reguló la «Hacienda»; el *Título Decimoséptimo* reguló la «sanción del Código Constitucional»; el *Título Decimoctavo* estableció el régimen de «Revisión del Código Constitucional»; y el *Título Decimonoveno*, el régimen del «juramento constitucional»

2. La Constitución para el gobierno y administración interior de la Provincia de Caracas del 31 de enero de 1812

Apenas instalado el Congreso General, en marzo de 1811, como ya se indicó, se designó una comisión de diputados para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, para que sirviera de modelo a las demás de la Confederación. El trabajo no pudo hacerse rápidamente, y no solo muchas Provincias dictaron antes y después sus cartas constitucionales, sino que incluso, la Sección Legislativa del Congreso General establecida para la Provincia de Caracas dictó, el 1º de julio de 1811, la Declaración de Derechos del Pueblo. Esta misma Sección Legislativa sólo concluyó su tarea de redactar la Constitución Provincial luego de la sanción de la Constitución Federal, aprobándose un texto de 328 artículos agrupados en catorce capítulos destinados, como lo indica su Preámbulo, a regular el gobierno y administración interior de la Provincia. Más que la Constitución de una «República» soberana, como había sido el caso de la Constitución Provincial de Barcelona, este texto se acomoda al de una Provincia en el marco de una Confederación. Por ello, la Constitución Provincial de Caracas hace especial énfasis en la necesidad de «organizar equitativamente la distribución y la representación del pueblo en la legislatura provincial»[101].

El *Capítulo Primero* se refiere a la «Religión», declarándose que «la Religión Católica, Apostólica y Romana que es la de los habitantes

101 Véase en *Las Constituciones Provinciales*, *ídem*, pp. 63 y ss.

de Venezuela hace el espacio de tres siglos, será la única y exclusiva de la Provincia de Caracas, cuyo gobierno la protegerá» (art. 1).

El *Capítulo Segundo* reguló detalladamente «la división del territorio». Allí se precisó que «el territorio de la Provincia de Caracas se dividirá en Departamentos, Cantones y Distritos» (arts. 2 a 4). Los Distritos debían ser un territorio con más o menos 10.000 habitantes y los Cantones, con más o menos 30.000 habitantes (art. 5). Los Departamentos de la Provincia eran los siguientes: Caracas, San Sebastián, los Valles de Aragua, (capital La Victoria), Barquisimeto y San Carlos (art. 6), y en la Constitución se precisa al detalle cada uno de los Cantones que conforman cada Departamento, y sus capitales (arts. 7 a 11); así como cada uno de los Distritos que conforman cada Cantón, con los pueblos y villas que abarcaban (arts. 12 a 23).

El *Capítulo Tercero* está destinado a regular «los sufragios parroquiales y congregaciones electorales», es decir, el sistema electoral indirecto en todo detalle, en relación con la forma de las elecciones y con la condición del elector (arts. 24 a 30). Por cada mil almas de población en cada parroquia debía haber un elector (art. 31). Los Electores, electos en los sufragios parroquiales, formaban, en cada Distrito, Congregaciones Electorales (art. 32). También debían elegirse electores para la escogencia en cada parroquia de los agentes municipales (art. 24). Estas congregaciones electorales eran las que elegían los Representantes de la Provincia para la Cámara del gobierno federal; a los tres miembros del Poder Ejecutivo de la Unión; al Senador o Senadores por el Distrito, para la Asamblea General de la Provincia; al representante por el Distrito, para la Cámara del Gobierno Provincial; y al elector para la nominación del Poder Ejecutivo de la provincia (art. 33). Los Electores electos en cada Distrito, para la elección del Poder Ejecutivo, formaban las Juntas Electorales que, reunidas en las capitales de Departamentos, debían proceder a la nominación (art. 49).

El *Capítulo Cuarto* está destinado a regular a las «Municipalidades». Sus miembros y los agentes municipales se elegían por los electores escogidos para tal fin en cada parroquia (art. 24 y 59). La Constitución, en efecto, estableció que en cada parroquia debía elegirse

un agente municipal (art. 65) y que los miembros de las municipalidades también debían elegirse (art. 67). El número de miembros de las Municipalidades variaba, de 24 en la de Caracas, dividida en dos cámaras de 12 cada una (art. 90); 16 miembros en las de Barquisimeto, San Carlos, La Victoria y San Sebastián (art. 92); y luego de 12, 8 y 6 miembros según la importancia y jerarquía de las ciudades (arts. 91 a 102). Las Municipalidades capitales de Distrito debían llevar el Registro Civil (art. 70) y se les atribuían todas las competencias propias de vida local en una enumeración que cualquier régimen municipal contemporáneo envidiaría (art. 76). La Municipalidad gozaba «de una autoridad puramente legislativa» (art. 77) y elegía los Alcaldes (art. 69), que eran las autoridades para la administración de justicia, y proponían al Poder Ejecutivo los empleos de Corregidores (arts. 69 y 217), que eran los órganos ejecutivos municipales. En ellas tenían asiento, voz y voto, los agentes municipales que debían ser electos en cada parroquia (arts. 65 y 103).

El *Capítulo Quinto* reguló al «Poder Legislativo» de la Provincia, que residía en una Asamblea General compuesta por un Senado y una Cámara de Representantes (art. 130). En detalle, el texto reguló su composición, funcionamiento, poderes y atribuciones y el sistema de elección de sus miembros (arts. 230 a 194).

El *Capítulo Sexto* reguló el «Poder Ejecutivo» de la Provincia, que residía en 3 individuos electos por los Electores de cada Distrito (arts. 195 y 196). Se reguló la forma de elección y las condiciones de elegibilidad de los miembros del Poder Ejecutivo (arts. 196 a 207), así como sus atribuciones (arts. 308 a 233).

El *Capítulo Séptimo* está destinado al «Poder Judicial», en el cual se dispuso que se conservaba provisionalmente la organización del mismo que existía (art. 234) y que a nivel inferior era administrado, además de por Jueces de Primera Instancia, por los Alcaldes y Corregidores con apelación ante las Municipalidades (arts. 240 a 250). En las materias civiles y criminales, sin embargo, se estableció que la justicia sería administrada por dos Cortes Supremas de Justicia (art. 259) y por los Magistrados inferiores de primera instancia antes indicados (art. 235). En cada Departamento se establecieron Tribunales Superiores (art. 251) y en general se establecieron normas de pro-

cedimiento judicial relativas al juicio verbal, que se estableció como norma general (art. 240).

Los *Capítulos Octavo y Noveno* se refieren a la «elección de los Senadores para el Congreso General y su remoción», así como de los Representantes (arts. 275 a 280).

El *Capítulo Décimo* se refiere al «Fomento de la literatura» donde se reguló al Colegio y Universidad de Caracas (art. 281) y el fomento de la cultura (art. 282).

Los *Capítulos Undécimo y Duodécimo* están destinados a regular la revisión y reforma de la Constitución (arts. 283 a 291) y su sanción o ratificación (art. 292 a 259).

El *Capítulo Décimotercero* indica que «se acuerdan, declaran, establecen y se dan por insertos literalmente en esta Constitución los derechos del hombre que forman el Capítulo Octavo de la Federal, los cuales están obligados a observar, guardar y cumplir todos los ciudadanos de este Estado» (art. 296).

El *Capítulo Décimocuarto* sostiene una serie de «Disposiciones Generales», donde se regulan, en general, otros derechos de los ciudadanos, así como deberes (arts. 297 a 234), concluyéndose con la formulación expresa de la garantía objetiva de la Constitución, en el sentido de que «las leyes que se expidieren contra el tenor de ella no tendrán valor alguno sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción (de la Constitución)» (art. 325).

Este texto constitucional concluye con una «Despedida» de la «Sección Legislativa de Caracas, dirigida a los habitantes de la Provincia», al terminar sus sesiones y presentar la Constitución Provincial en la cual se hace un recuento del proceso de conformación institucional de la Confederación y del Gobierno Federal hasta ese momento, justificándose la propuesta de formar una «sección legislativa provisoria para Caracas» del Congreso General, compuesta con la separación de sus diputados al mencionado Congreso General, la cual tuvo a su cargo la elaboración del texto constitucional provincial[102].

---

102 Véase en *Las Constituciones Provinciales, ídem*, pp. 137 y ss.

V. LAS VICISITUDES CONSTITUCIONALES DURANTE LAS GUERRAS DE INDEPENDENCIA (1811-1819)

1. La Constitución de 1811, la dictadura de Miranda y los intentos de jurar la Constitución de Cádiz

Como se dijo, la Constitución de 1811 se sancionó el 21 de diciembre de dicho año, constituyéndose institucionalmente el *Estado Independiente*. Sin embargo, ello no significó la renuncia de España o los realistas locales al control político de la antigua Capitanía General Venezuela. Algunas provincias de ésta, como Coro, Maracaibo y Guayana habían desconocido la legitimidad del gobierno de Caracas, reconociendo el gobierno de la Regencia, y las insurrecciones realistas se produjeron en muchas ciudades de la Confederación recién nacida.

En febrero de 1812, el Comandante General del Ejecutivo de S. M. Católica y luego Capitán General de las Provincias de Venezuela, Domingo de Monteverde, desembarcó en Coro e inició la campaña de recuperación realista de la República. Las antiguas formas institucionales de la Colonia, sin duda, habían comenzado a ser sustituidas por las nuevas instituciones republicanas establecidas en cada una de las Provincias, reguladas en las Constituciones Provinciales y, a nivel federal (nacional), conforme a la Constitución de diciembre de 1811.

Pero todo ello quedó a medio hacer, pues apenas se instaló el gobierno republicano en la capital Valencia, el 1 de marzo de 1812, la reacción realista se comenzó a sentir con el Capitán de fragata Domingo de Monteverde a la cabeza, lo que fue facilitado por los efectos devastadores del terremoto que desoló a Caracas el 24 del mismo mes de marzo de 1812, que los Frailes y el Arzobispo de Caracas atribuyeron a un castigo de Dios por la revolución de Caracas[103].

La amenaza de Monteverde y la necesidad de defender la República llevaron al Congreso, el 4 de abril de 1812, a delegar en el Poder Ejecutivo todas las facultades necesarias[104], y éste, el 23 de abril de 1812, nombró Generalísimo a Francisco de Miranda, con poderes

---

103 Véase J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo III, pp. 614 y ss.

104 Véase *Libro de Actas del Congreso de Venezuela 1811-1812*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, tomo II, Caracas, 1959, pp. 397 a 399.

dictatoriales. En esta forma, la guerra de independencia obligó, con razón, a dejar de un lado la Constitución. Como el Secretario de Guerra José de Sata y Bussy le comunicó en correspondencia dirigida al Teniente General Francisco de Miranda ese mismo día 23 de abril de 1812:

> «Acaba de nombraros el Poder Ejecutivo de la Unión, General en Jefe de las armas de toda la Confederación Venezolana con absolutas facultades para tomar cuantas providencias juzguéis necesarias a salvar nuestro territorio invadido por los enemigos de la libertad Colombiana; y bajo este concepto no os sujeta ley alguna ni reglamento de los que hasta ahora rigen estas Repúblicas, sino que al contrario no consultareis mas que la Ley suprema de salvar la patria; y a este efecto os delega el Poder de la Unión sus facultades naturales y las extraordinarias que le confirió la representación nacional por decreto de 4 de este mes, bajo vuestra responsabilidad»[105].

En la sesión del 4 de abril de 1812, se había acordado que «la medida y regla» de las facultades concedidas al Poder Ejecutivo fuera la salud de la Patria; y que siendo ésa la suprema ley, «debe hacer callar las demás»[106]; pero a la vez, se acordó participar a las «Legislaturas Provinciales» la vigencia de la Constitución Federal sin perjuicio de las facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo[107].

El Congreso, el 04-04-12, además, había exhortado a las mismas «Legislaturas provinciales» a que obligaran y apremiasen a los diputados de sus provincias a que sin excusa ni tardanza alguna se hallaren en la ciudad de Valencia para el 05-07-12, para determinar lo que fuera más conveniente a la causa pública[108]. Esta reunión nunca se pudo realizar.

En esta forma, en nuestra historia constitucional, a los pocos meses de sancionada la Constitución de 1811 se produjo, por la necesidad de salvar la República, la primera ruptura del hilo constitucional.

---

105 Ver *Archivo del General Miranda*, tomo XXIX, La Habana, 1950, pp. 396 y 397.

106 Véase *Libro de Actas del Congreso de Venezuela...*, *ídem*, pág. 398

107 *Idem*, p. 400

108 *Idem*, pág. 398-399

La dictadura duró poco, pues el 25 de julio de 1812 se produjo la Capitulación de Miranda y la aceptación de la ocupación del territorio de la provincia de Caracas por Monteverde[109].

El coronel Simón Bolívar (1783-1830), quien tenía a su cargo la plaza militar de Puerto Cabello, la perdió y a mediados de julio, antes de la Capitulación, comunicó los sucesos a Miranda[110]. Entre las múltiples causas de la caída de la Primera República está, sin duda la pérdida de Puerto Cabello. Monteverde desconoció los términos del Armisticio, Miranda fue detenido a comienzos de agosto, y Bolívar logró salir de La Guaira a fines de agosto hacia Curazao y luego a Cartagena.

Fue el 3 de diciembre de 1812 cuando se publicó en Caracas la Constitución de Cádiz, la cual no tuvo aplicación alguna. La misma, como es sabido, incluso en la Península había tenido aplicación limitada, pues el país seguía en gran parte ocupado por los franceses y el Rey permanecía ausente; y cuando regresó, en 1814, fue para desconocer la soberanía de las Cortes de Cádiz y terminar derogando el texto constitucional.

Para la publicación en Venezuela de la Constitución, el Capitán General Fernando Mijares le había remitido a Monteverde, desde Puerto Cabello, el 13 de agosto de 1812, 20 ejemplares del texto, con las correspondientes órdenes y disposiciones de las Cortes, para su publicación y observancia[111]. Sobre la publicación de la Constitución, el mismo Monteverde informó al gobierno de la Metrópoli sobre la desaplicación de su texto, así:

> «[Si] publiqué la Constitución, fue por un efecto de respeto y obediencia, no porque consideré a la provincia de Venezuela merecedora todavía de que participase de los efectos de tan benigno código»[112].

---

109 Véanse los documentos en *Archivo del General Miranda*, tomo XXIV, *ídem*, pp. 509 a 530; en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, pp. 679 y ss. Además, en José de Austria, *Bosquejo de la Historia Militar de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Tomo I, Caracas, 1960, pp. 340 y ss. (José de Austria fue contemporáneo del proceso de Independencia; había nacido en Caracas en 1791).

110 *Idem*, pp. 415 a 430.

111 Véase José de Austria, *Bosquejo de la Historia militar...*, *ídem*, Tomo I, p. 364.

112 *Idem*, Tomo I, p. 370.

De estos acontecimientos, por lo demás, dio cuenta Simón Bolívar en su documento «Exposición sucinta de los hechos del Comandante español Monteverde, durante el año de su donación en las Provincias de Venezuela» de fecha 20 de septiembre de 1813:

> «Pero hay un hecho, que comprueba mejor que ninguno la complicidad del Gobierno de Cádiz. Forman las Cortes la constitución del Reino, obra por cierto de la ilustración, conocimiento y experiencia de los que la compusieron. La tuvo guardada Monteverde como cosa que no importaba, o como opuesta a sus ideas y las de sus consejeros. Al fin resuelve publicarla en Caracas. La publica ¿y para qué? No sólo para burlarse de ella, sino para insultarla y contradecirla con hechos enteramente contrarios. Convida a todos, les anuncia tranquilidad, les indica que se ha presentado el arca de paz, concurren los inocentes vecinos, saliendo muchos de las cavernas en que se ocultaban, le creen de buena fe y, como el fin era sorprender a los que se le habían escapado, por una parte se publicaba la Constitución española, fundada en los santos derechos de libertad, propiedad y seguridad, y por otra, el mismo día, andaban partidas de españoles y canarios, prendiendo y conduciendo ignominiosamente a las bóvedas, a los incautos que habían concurrido a presenciar y celebrar la publicación.
> Es esto un hecho tan notorio, como lo son todos los que se han indicado en este papel, y se explanarán en el manifiesto que se ofrece. En la provincia de Caracas, de nada vale la Constitución española; los mismos españoles se burlan de ella y la insultan. Después de ella, se hacen prisiones sin sumaria información; se ponen grillos y cadenas al arbitrio de los Comandantes y Jueces; se quita la vida sin formalidad, sin proceso...»[113]

En Venezuela, por tanto, la situación era de orden fáctico, pues el derrumbamiento del gobierno constitucional fue seguido, en paralelo, por el desmembramiento de las instituciones coloniales. Por ello, Monteverde durante toda su campaña en Venezuela, en 1812 y 1813, había desconocido la exhortación que habían hecho las Cortes de Cádiz, en octubre de 1810, sobre la necesidad de que en las provin-

113 *Idem*, Tomo II, pp. 111 a 113.

cias de Ultramar donde se hubiesen manifestado conmociones (sólo era el caso de Caracas), si se producía el «reconocimiento a la legítima autoridad soberana» establecida en España, debía haber «un general olvido de cuanto hubiese ocurrido indebidamente»[114]. La reacción de los patriotas contra la violación por Monteverde de la Capitulación de Miranda llevó al mismo Monteverde a constatar, en representación dirigida a la Regencia el 17 de enero de 1813, que:

> «Desde que entré en esta Capital y me fui imponiendo del carácter de sus habitantes, conocí que la *indulgencia era un delito* y que la tolerancia y el disimulo hacían insolentes y audaces a los hombres criminales».

Agregaba su apreciación sobre «la frialdad que advertí el día de publicación de la Constitución y la falta de concurrencia a actos públicos de alegría», lo que lo apartaron de sus intentos de gobernar con dulzura y afabilidad. Convocó a una Junta que, en consecuencia, ordenó «la prisión de los que se conocían adictos a la revolución de 1810» y se rebeló contra la propia Real Audiencia, que «había puesto en libertad algunos mal vistos del pueblo que irritaban demasiado mi fueros», ordenando a los Comandantes militares que no liberaran los reos a la justicia[115].

Por ello, el 30 de diciembre de 1812, en oficio dirigido al Comandante militar de Puerto Cabello, Monteverde, en desprecio del Tribunal, le ordenaba:

> «Por ningún motivo pondrá usted en libertad hombre alguno de los que estén presos en esa plaza por resulta de la causa de infidencia, sin que preceda orden mía, aún cuando la Real Audiencia determine la soltura, en cuyo caso me lo participará Ud. para la resolución que corresponde»[116].

La Real Audiencia acusó a Monteverde de infractor de las leyes, por lo que decía en su representación que «se me imputa que pertur-

---

114 Véase el Decreto V, 15-10-10, en Eduardo Roca Roca, *ídem*, p. 199.

115 Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo IV, p. 623-625.

116 Véase el texto en José de Austria, *ídem*, Tomo I, pp. 365 y 366.

bo estos territorios, los inquieto y pongo en conmoción, violando las leyes que establecen su quietud»[117].

Monteverde concluyó su representación declarando su incapacidad de gobernar la Provincia, señalando que:

> «[A]sí como Coro, Maracaibo y Guayana merecen estar bajo la protección de la Constitución de la Monarquía, Caracas y demás que componían su Capitanía General, no deben por ahora participar de su beneficio hasta dar pruebas de haber detestado su maldad, y bajo este concepto deben ser tratadas por la *ley de la conquista*; es decir, por la dureza y obras según las circunstancias; pues de otro modo, todo lo adquirido se perderá»[118].

Los años 1813 y 1814, por tanto, en Venezuela, fueron años de guerra total, de guerra a muerte, no habiendo tenido aplicación efectiva ni la Constitución Federal de 1811 ni la Constitución de Cádiz de 1812.

Monteverde comandaba una dictadura militar[119] represiva y despiadada contra los que habían tomado partido por la revolución de 1810. Por su parte, la respuesta de los patriotas se resume en la proclamación de Simón Bolívar, desde Mérida, el 8 de julio de 1813:

> «Las víctimas serán vengadas: los verdugos exterminados. Nuestra bondad se agotó ya, y puesto que nuestros opresores nos fuerzan a una guerra mortal, ellos desaparecerán de América, y nuestra tierra será purgada de los monstruos que la infestan. Nuestro odio será implacable, y la guerra será a muerte»[120].

En las Provincias de Venezuela, en consecuencia, no había Constitución alguna que no fuera el mando militar de realistas y patriotas. Conforme la guerra corría por todo el territorio, Monteverde, Boves y sus seguidores gobernaron con la más brutal *ley de la conquista;* y Bolívar y los patriotas gobernaron con la ley dictatorial del *«plan enérgico»*,

---

117 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *ídem*, Tomo IV, pp. 623-625.

118 *Idem*.

119 Véase J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo I, p. 214.

120 Véase J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo I, p. 216.

del «poder soberano» de quien había sido proclamado Libertador, y que, como decía Bolívar, «tan buenos sucesos me ha proporcionado»[121].

Como lo decía el Arzobispo de Caracas, Narciso Coll y Prat en un Edicto Circular de 18 de diciembre de 1813, al recomendar la observancia de la *«ley de la Independencia»* adoptada el 5 de julio de 1811:

> «Esta ley estuvo sin vigor, mientras las armas Españolas ocuparon estas mismas Provincias, más al momento que vencieron las de la República, y a su triunfo se unió la aquiescencia de los pueblos, ella recobró todo su imperio, y ella es la que hoy preside en el Estado venezolano»[122].

Pero las Cortes de Cádiz, en todo caso, habían felicitado mediante Orden de 21 de octubre de 1812, a Domingo Monteverde y a las tropas bajo su mando, «por los importantes y distinguidos servicios prestados en la pacificación de la Provincia de Caracas»[123].

Meses después, el 15 de diciembre del mismo año 1812, Bolívar dio al público su «Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño» conocida como el Manifiesto de Cartagena[124], en la cual expuso las causas de la pérdida de Venezuela, entre ellas, la debilidad del régimen político adoptado en la Constitución de 1811.

2. La guerra total y el asambleísmo

En 1813, Bolívar inició en Cartagena, con el apoyo del Congreso de Nueva Granada, la «Campaña Admirable»; en mayo ya estaba en Mérida; el Decreto de Guerra a Muerte lo dictó en Trujillo en julio[125] y entró a Caracas en agosto de 1813. En su primera comunicación al Congreso de la Nueva Granada, el 8 de agosto de 1813, con el informe de la liberación de la capital de Venezuela, Simón Bolívar, General en Jefe del Ejército Libertador, señaló:

---

121 Véase J. Gil Fortoul, *ídem*, p. 221.

122 J. F. Blanco y R. Azpúrua, Tomo IV, p. 726.

123 Véase en Eduardo Roca Roca, *ídem*, p. 81.

124 Véase el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1982, pp. 57 y ss.; y en *Proclamas y Discursos del Libertador*, Caracas, 1939, pp.11 y ss.

125 Véase el texto en Proclama y Discursos del Libertador, pp. 33 a 35.

> «Interin se organiza el Gobierno legal y permanente, me hallo ejerciendo la autoridad suprema, que depondré en manos de una Asamblea de notables de esta capital, que debe convocarse para erigir un gobierno conforme a la naturaleza de las circunstancias y de las instrucciones que he recibido de ese augusto Congreso»[126].

En el Manifiesto del día siguiente, 9 de agosto de 1813, que dirigió a sus conciudadanos, en el cual resumió los planes para la organización del Estado, insistió en la misma idea anterior de legitimar el poder:

> «Una asamblea de notables, de hombres virtuosos y sabios, debe convocarse solemnemente para discutir y sancionar la naturaleza del gobierno, y los funcionarios que hayan de ejercerla en las críticas y extraordinarias circunstancias que rodean a la República. El Libertador de Venezuela renuncia para siempre, y protesta formalmente, no aceptar autoridad alguna que no sea la que conduzca a nuestros soldados a los peligros para la salvación de la Patria»[127].

Ello lo reiteró en una nueva comunicación al Presidente del Congreso de Nueva Granada el 14 de agosto de 1813, en la cual le indicó «la próxima convocatoria de una Asamblea popular, para determinar la naturaleza del gobierno y la Constitución del Estado», anunciándole la organización de los Departamentos Supremos de la Administración[128]. El Libertador tuvo, sin duda, en 1813, una obsesión por reorganizar el Estado y legitimar el poder supremo que había conquistado con las armas, a cuyo efecto pidió asesoramientos diversos sobre un Plan de Gobierno Provisorio[129].

La liberación de la Provincia de Caracas, sin embargo, no significó la liberación de Venezuela. En todo el país, la guerra continuó y la figura de Boves, caudillo al servicio de los realistas, está en el centro de la tragedia de Venezuela en 1814[130].

---

126 Véase en *Escritos del Libertador*, Sociedad Bolivariana de Venezuela, tomo V, Caracas, 1969, p. 5.

127 *Idem*, p. 10.

128 *Idem*, p. 30.

129 Véase los documentos más notables en este sentido en *Simón Bolívar y la Ordenación del Estado en 1813* (Estudios preliminares de Pedro Grases y Tomás Polanco), Caracas, 1979.

130 Véase Juan Uslar Prietri, *Historia de la Rebelión Popular del año 1814.*

Coincidiendo con la brutal guerra que se sucedió en Venezuela, Fernando VII, en cuyo nombre se había producido la independencia de Venezuela, el 4 de mayo de 1814, anuló la Constitución de Cádiz y los demás actos constitucionales dictados a su amparo, declarándolos «nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás».

En esta forma, puede decirse que porque las bases del constitucionalismo venezolano ya habían sido sentadas antes de la sanción de la Constitución de Cádiz, y porque ésta no tuvo aplicación en Venezuela, la misma no tuvo influencia alguna en el constitucionalismo de Venezuela. Después de su anulación, en todo caso, siguió la guerra brutal de independencia de las Provincias de Venezuela, por lo que dicho texto no pudo haber tenido influencia alguna en el constitucionalismo posterior. Era demasiado español, y Venezuela había declarado la guerra a todo lo español; y por su parte, España le había declarado la guerra a los venezolanos, lo que se materializó en el hecho del envío en 1815, de la mayor expedición armada hacia América, compuesta por 15.000 hombres al mando del Mariscal de Campo Pablo Morillo, para pacificar a las Provincias de Venezuela; la cual llegó en abril de ese año 1815 a las costas orientales del país[131].

En todo caso, en las mismas filas patrióticas se produjeron bandos, y el Libertador es expulsado de Venezuela, en oriente, luego de la emigración que dirigió de Caracas a Barcelona en septiembre de 1814, con destino a Cartagena, donde llegó por segunda vez. El Congreso de la Nueva Granada lo nombró «Capitán General de los Ejércitos de la Confederación», pero los conflictos internos en Cartagena lo obligaron a renunciar al mando y salió en mayo de 1815 para Jamaica.

El 6 de septiembre de 1815 escribe la célebre Carta de Jamaica (Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla)[132], donde entre otros aspectos, expuso sus ideas políticas sobre el gobierno que requería Venezuela. Pasó a Haití en 1816, donde lo acogió el Presidente Alejandro Petión; y desde allí realizó la «Expedición de Los Cayos» con destino a Venezuela, llegando a Margarita, donde se proclamó, de nuevo, «el gobierno independiente de Venezuela»; ratificándole una Asamblea, al Libertador, la Jefatura Suprema del Estado y de los Ejércitos de Venezuela.

---

131 Véase José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo I, p. 237

132 Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, pp. 82 y ss.

En una Proclama a los Venezolanos el 8 de mayo de 1816, ya había afirmado:

> «El Congreso de Venezuela será nuevamente instalado donde y cuando sea vuestra voluntad. Como los pueblos independientes me han hecho el honor de encargarme de la autoridad suprema, yo os autorizo para que nombréis vuestros diputados en Congreso, sin otra convocación que la presente; confiándoles las mismas facultades soberanas que en la primera época de la República»[133].

Como muestra de las continuas disensiones entre los jefes patriotas, el General Mariño, segundo jefe de la expedición de Los Cayos y del Ejército, ratificado en la Asamblea de Margarita, desconoció la autoridad de Bolívar y se estableció un gobierno federal, nombrándose un Ejecutivo plural[134].

Bolívar regresa a Haití; y en 1817, de regreso a Venezuela, conquistó la libertad de Guayana, y en operaciones sucesivas logró el reconocimiento de su jefatura suprema que había sido desconocida de nuevo, en el denominado Congreso de Cariaco reunido en mayo 1817. Entre los acontecimientos que a ello contribuyeron debe mencionarse el proceso y fusilamiento del General Piar, uno de los disidentes participantes del Congreso de Cariaco, en octubre de 1817.

A partir de ese mes se declaró a Angostura como capital del Gobierno de Venezuela y residencia provisional de las autoridades, y entre las primeras decisiones del Libertador, deben citarse las destinadas a establecer las bases del sistema provisional de Gobierno. Ello lo resumió en el Discurso de instalación del Consejo de Estado en Angostura, el 1º de noviembre de 1817, en el cual, entre otros aspectos, señaló:

> «...cuando el pueblo de Venezuela rompió los lazos opresivos que lo unían a la nación española, fue su primer objeto establecer una Constitución sobre las bases de la política moderna, cuyos principios capitales son la división de poderes y el equilibrio de las autoridades. Entonces, proscribiendo la tiránica institución de la monarquía española,

133 Proclamas y Decretos del Libertador, p. 146.

134 Véase José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo I, pp. 246-247

> adoptó el sistema republicano más conforme a la Justicia; y entre las formas republicanas escogió la más liberal de todas, la federal. Las vicisitudes de la guerra, que fueron tan contrarias a las armas venezolanas, hicieron desaparecer la República y con ella todas sus instituciones».

En dicho Discurso, el Libertador argumentó el porqué la guerra había impedido «dar al gobierno de la República la regularidad constitucional que las actas del Congreso habían decretado en la primera época», precisando, al referirse al tercer período de la República iniciado en Margarita, luego de la expedición de Los Cayos en 1816, lo siguiente:

> «En la isla de Margarita volvió a tomar una forma regular la marcha de la República; pero siempre con el carácter militar desgraciadamente anexo al estado de guerra. El tercer período de Venezuela no había presentado hasta aquí, un momento favorable, en que se pudiese colocar al abrigo de las tempestades el arca de nuestra Constitución».

Reseñó el Libertador, en ese Discurso, que por la Asamblea de Margarita del 6 de mayo de 1816 se había creado y nombrado «un poder ejecutivo bajo el título de Jefe Supremo de Venezuela. Así, sólo faltaba la institución del cuerpo legislativo y del poder judicial», por lo que agregaba, que: «La creación del Consejo de Estado debía llenar las funciones del poder legislativo, correspondiendo a una Alta Corte de Justicia el tercer poder del cuerpo soberano»[135].

El Libertador, además, en ese excepcional documento sobre organización constitucional, daba cuenta de la organización regular de las provincias libres de Venezuela, mencionando a los diversos gobernadores civiles y militares de las mismas, y entre ellos al General Páez en las Provincias de Barinas y Casanare, y Monagas en la Provincia de Barcelona. Ambos ejercerían la Presidencia de la República décadas después.

Al año siguiente (1818), se realizó la campaña del Centro, enfrentándose los ejércitos Republicanos a los del General Morillo. El Libertador, en la sesión del Consejo de Estado del 1° de octubre de 1818, propuso la convocatoria del Congreso de Venezuela a fin de acelerar «la marcha de la restauración de nuestras instituciones republicanas», manifestando «la

---

135 *Idem*, pp. 173 y 174.

necesidad y la importancia de la creación de un cuerpo constituyente que dé al Gobierno una forma y un carácter de legalidad y permanencia»[136].

El Consejo de Estado aprobó un «Reglamento para la segunda convocación del Congreso de Venezuela» que debía instalarse en enero de 1819, y que entre otras tareas tendría la de «Tratar de Gobierno y Constitución». Realizadas las elecciones durante 1818, el Congreso de Angostura se instaló el 15 de febrero de 1819, y en esa oportunidad el Libertador leyó su hermoso Discurso de Angostura, en el cual expuso sus ideas sobre el Estado y su organización, configurándose como la exposición de motivos del Proyecto de Constitución que sometió a la consideración de dicha Asamblea[137]. El Congreso designó, además, al Libertador, Presidente interino del Estado de Venezuela[138], y continuó la guerra saliendo inmediatamente para Apure y luego para la Nueva Granada, para sellar en Boyacá la independencia de Colombia.

El Congreso sancionó la Constitución de Angostura de 1819, influida por los principios del constitucionalismo moderno que se habían incorporado en la Constitución de 1811 y las propias ideas del Libertador[139], en cuya elaboración, como es fácil deducir, no hubo influencia alguna de la Constitución de Cádiz, la cual, por lo demás, como se dijo, para 1814 ya había sido anulada; como tampoco hubo tal influencia en las Constituciones de Cúcuta de 1821, mediante la cual se creó la República de Colombia desapareciendo Venezuela, ni en la Constitución de Valencia de 1830, mediante la cual se reconstituyó el Estado de Venezuela.

3. La Constitución de Cádiz en Europa

En efecto, la Constitución de Cádiz sólo estuvo en vigencia en España y sus dominios durante escasos dos años (19-03-1812/04-05-1814), pues fue anulada por el mismo Fernando VII en 1814. Fue

---

136 Véase Pedro Grases, «Notas Editorial», en *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969, p. 7.

137 Véase Ángel Francisco Brice, Prólogo a las *Actas del Congreso de Angostura*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1969, pp. 9 y ss.

138 Véase el Acta de 16 de febrero de 1819, *ídem*, p. 101.

139 *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, (ed: Pedro Grases), Prólogo: Tomás Polanco, Caracas, 1970. Véase en general, *Los Proyectos Constitucionales de Simón Bolívar, El Libertador 1813-1830*, Caracas, 1999.

sólo seis años después, en marzo de 1820, luego del sublevamiento y pronunciamiento del coronel Rafael Riego, fraguada en el cuerpo de expedicionarios que debían partir para América precisamente para apaciguar la sublevación en estas tierras, que Fernando VII manifestaría su decisión de jurar de nuevo la Constitución, la cual permanecería en vigencia otros tres años y medio (10-03-1820/01-10-1823)[140].

A pesar de estas vicisitudes, y de la ausencia de influencia en la primera Constitución venezolana de 1811, sin embargo, la Constitución de la Monarquía española de Cádiz de 1812 tuvo un impacto importantísimo en el constitucionalismo del mundo latino. Había sido la segunda Constitución europea en recoger los principios del constitucionalismo moderno que se generaron en las Revoluciones Norteamericana (Constitución de 1787) y Francesa (Constitución de 1791), por lo que su influencia, además de manifestarse en las antiguas colonias americanas, con excepción de Venezuela y Colombia, también tuvo un importante impacto en Europa misma, particularmente luego de su restauración en 1820.

Fue precisamente la entrada en vigencia en España de la Constitución de 1812, el 19 de marzo de 1820, la que condujo a que hubiera tenido una influencia inmediata en algunos procesos revolucionarios que se desarrollaban en Europa, como por ejemplo en Italia[141], donde los revolucionarios napolitanos comandados por la sociedad secreta la Carbonaria, no sólo tuvieran a España como el ejemplo a seguir, sino que consideraban a la Constitución de Cádiz como la más democrática de todos los Estados europeos. Por ello, a los pocos meses del pronunciamiento de Riego en España, en julio de 1820, los carbonarios napolitanos serían los que obligarían al rey Fernando I a otorgar la Constitución de Cádiz, la cual, por Edicto de 7 de julio, pasó a ser la Constitución del Reino de las Dos Sicilias «salvo las modificaciones que la representación nacional, constitucionalmente convocada, creerá oportuno adoptar para adaptarla a las circunstancias particulares de los reales dominios»[142]. La Constitución de Cádiz además sería el estandarte que también tendrían, junto con los carbonarios, los revolucionarios piamonteses que, en el

140 Véase José F. Merino Merchán, *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 60 y 61.

141 Véase Juan Ferrando Badía, «Proyección exterior de la Constitución de Cádiz» en M. Artola (ed), *Las Cortes de Cádiz, Ayer, 1-1991*, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 241.

142 *Idem*, p. 237.

Reino de Cerdeña, también obligarían por la fuerza a que se otorgara la Constitución española.

Pero la mayor influencia de la Constitución de Cádiz, después de 1820, sin duda se produciría en Hispanoamérica, particularmente en los países en los cuales para esa fecha aún no se había proclamado la independencia, que eran la mayoría[143]. La excepción, como se dijo, la constituyeron Venezuela y Colombia, donde las bases constitucionales de sus Estados se comenzaron a echar antes de que se promulgara la Constitución de Cádiz.

No se olvide, como antes hemos indicado y ahora recapitulamos por lo que se refiere al primer período de vigencia de la Constitución de Cádiz (1812-1814), que desde 1810, ya se había declarado la independencia en las Provincias de Venezuela (Caracas 19-04-1810; Cumaná 27-04-1810; Barinas, 05-05-1810; Mérida 16-09-1810; Trujillo 09-10-1810; La Grita 11-10-1810; Barcelona 12-10-1810 y San Cristóbal 28-10-1810); que en 1811 ya se había sancionado la Constitución Federal de los Estados de Venezuela[144]; y que entre 1811 y 1812 ya se habían dictado muchas Constituciones provinciales tanto en Venezuela[145] como en Colombia[146].

Por lo que se refiere al segundo período de vigencia de la Constitución de Cádiz (1820-1823), debe recordarse que desde meses antes, en 1819, ya se había adoptado la Constitución política de Venezuela de Angostura, la cual rigió también en las antiguas provincias de Cundinamarca; y que ya se había dictado la Ley constitucional de la Unión de los pueblos de Colombia, como consecuencia de lo cual se sancionó la Constitución de Cúcuta de 1821, con la que se conformó la República de Colombia; inspirada, sin duda, en la de Angostura.

4. La guerra de independencia y la tenencia de la tierra

En cuanto al régimen de la tenencia de la tierra, la guerra de independencia, antes que a la enajenación de tierras públicas, a lo que

143 Véase por ejemplo, Manuel Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM, México, 1993.

144 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, pp. 285 y ss.

145 Barcelona 12-01-1811; Barinas 26-03-1811. Véase en el libro *Las Constituciones provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historial, Caracas, 1959, pp. 151 y ss.

146 Véase Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996.

condujo inicialmente fue al acrecentamiento de los bienes patrimoniales del Estado, como consecuencia de la Ley de 3 de septiembre de 1817, que declaró secuestrados y confiscados a favor de la República los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al gobierno español, a sus vasallos de origen europeo o a los americanos realistas[147]. Esta confiscación generalizada condujo luego al reparto de los bienes confiscados, proceso que se inició con la Ley de 10 de octubre de 1817 sobre repartimiento de bienes nacionales entre los militares, la cual dispuso que las propiedades de españoles que no se pudieren enajenar a beneficio del erario público, serían repartidas y adjudicadas a los del ejército en cantidades proporcionales[148].

Tres años después, luego de sancionada la Constitución de Angostura de 1819, se dictó, por el mismo Congreso de Angostura, la Ley de 6 de enero de 1820 sobre repartimiento de bienes nacionales entre los servidores de la patria, en la cual se previeron, como recompensas extraordinarias, las adjudicaciones en bienes nacionales a quienes habían servido durante la guerra de independencia[149].

Las llamadas leyes de reparto de bienes confiscados siguieron aprobándose, esta vez por el Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta, y así se sancionó la Ley de 28 de septiembre de 1821, mediante la cual se hicieron asignaciones de bienes nacionales a los que sirvieron a la República. En esta Ley, en efecto, en primer lugar se confirmaron las anteriores asignaciones hechas a los militares, tanto por la Ley de 6 de enero de 1820 decretada por el Congreso de Venezuela, como por la Ley de 10 de octubre de 1817 (art. 1), que había sido dictada por el antiguo Consejo de Estado que había creado el Libertador; y en segundo lugar, se precisó que, para el pago de las asignaciones que correspondían a los militares, se destinaban todos los bienes raíces que habían sido confiscados, y si éstos no alcanzaban se autorizaba a conceder terrenos baldíos. Además, se autorizaba «bastantemente al Poder Ejecutivo para que satisfaga a los militares su haber con los bienes nacionales, observando en lo posible la igualdad y proporción que demanda la justicia» (art. 7).

---

147 Véase en José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín, 1907, Tomo I p. 264.

148 Véase la referencia a esta ley en el encabezamiento de la Ley de 6 de enero de 1820, y en el art. 1 de la Ley de 28 de septiembre de 1821.

149 Véase en el libro *Actas del Congreso de Angostura*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969, pp. 383 y ss. Referencia a esta Ley se encuentra en el art. 1 de la Ley de 28 de septiembre de 1821.

A la normativa de reparto de bienes nacionales a los militares, la siguió, un mes después, la Ley de 11 de octubre de 1821, la cual vino a ser, hasta cierto punto, la primera regulación general republicana sobre enajenación de tierras baldías y creación de las oficinas de agrimensuría. La Ley, por tanto, derogó «el método de composición establecido particularmente por la Instrucción de 15 de octubre de 1754», y cualesquiera otras leyes para la enajenación de las tierras baldías, disponiendo que esta enajenación debía en lo sucesivo verificarse por los precios y con las formalidades que se detallaban en la ley (art 3).

La Ley que fue dictada por el Congreso General de Colombia se basó en los siguientes considerandos que tenían que ver con el fomento a la agricultura y la obtención de ingresos fiscales por la venta de baldíos:

> «1. Que uno de sus primeros deberes es fomentar la agricultura por cuantos medios estén a su alcance; 2. Que la enajenación de tierras baldías a precios cómodos y equitativos, debe contribuir poderosamente a tan importante objeto; 3 Que los productos de esta enajenación son necesarios para cubrir los inmensos gastos y erogaciones a que están sujetas las rentas públicas».

Con fundamento en esta política general de enajenación de baldíos, la Ley dispuso con carácter general, que podían «enajenarse en lo sucesivo así en las provincias marítimas como en las del interior, las tierras baldías que no han sido antes concedidas a persona alguna, ó que habiéndolo sido por composición, han vuelto al dominio de la República según lo dispuesto en leyes anteriores» (art 1). La única excepción a esta regla de enajenabilidad la constituían «las tierras de comunidades de indios y de los pastos y egidos de villas y ciudades sobre las que continuarán observándose las que rigen en particular» (art. 2).

Por otra parte, en esta Ley se consiguen las primeras normas republicanas (post coloniales) tendientes a regularizar la tenencia y propiedad de la tierra, pues se buscaba conocer cuáles eran las tierras que continuaban siendo baldías, pero garantizándose a todas las personas que se hallaban en ese momento «en posesión de las tierras baldías con casas y labranzas en ellas, sin título alguno de propiedad», que serían «preferidos en las ventas, siempre que en concurrencia de otros se allanan a pagar el mismo precio que se ofrece por ellas» (art 4). Por

otra parte, la Ley reconoció la propiedad de quienes poseyeran tierras baldías por tiempo inmemorial o a título de justa prescripción, exigiendo de las personas interesadas el registro de sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia. Con base en estas Leyes, el Congreso dictó el Decreto de 11 de junio de 1823, autorizando al Poder Ejecutivo para promover eficazmente la inmigración de extranjeros europeos y norteamericanos en el territorio de la República, por lo que, tomando en cuenta la existencia de «dilatadas tierras baldías», ordenaba que para «este objeto podrá disponer de hasta 3 millones de fanegadas de tierras propias del Estado», incluso de forma que no estaba sujeta a las disposiciones de la Ley de 11 de octubre de 1821[150]. Posteriormente, por Decreto de 1 de mayo de 1826, se dispuso que, a tal fin, se agregaba un millón más de fanegadas de tierras baldías[151].

Por último, también debe hacerse mención al Decreto de 26 de julio de 1823, sobre repartimiento de tierras a militares en la provincia de Apure y Casanare, conforme Ley de 28 de septiembre de 1821, en la cual se dispuso que «Los que quieran el total de la asignación de sus haberes en tierras baldías, les serán adjudicadas del modo que previene la citada ley; pero necesariamente se les adjudicará una parte de su haber en dichas tierras» (art. 3)[152].

VI. LA CONSTITUCIÓN DE ANGOSTURA (1819) Y LA UNIÓN DE LOS PUEBLOS DE COLOMBIA: LAS LEYES FUNDAMENTALES Y CONSTITUCIONALES DE 1819 Y 1821 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1821

1. Los antecedentes de la Constitución de 1819

La Constitución política de Venezuela, sancionada en Angostura, la capital de Guayana, de 15 de agosto de 1819[153], tuvo como antecedente

150 Véase en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*, p. 128.

151 Véase en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*, p. 461.

152 Véase en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*, p. 152.

153 Véase en general, Carolina Guerrero, «Los constituyentes de la Unión Colombiana: Una creación limitada y menguada», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, tomo I, pp. 75-106.

el texto de la Constitución de 1811, de la cual tomó muchas disposiciones, entre ellas, la declaración de derechos, los principios democráticos representativos y la separación de poderes; y además, tuvo la influencia directa de las ideas del general Simón Bolívar, para entonces jefe supremo de la República, quien las había expresado tanto en el Proyecto que elaboró para presentarlo en el Congreso de Angostura, como en su Discurso de presentación ante en el mismo[154]; los cuales, además, seguían la línea de pensamiento que había delineado en el Manifiesto de Cartagena (1812) y en la Carta de Jamaica (1815)[155]. La Constitución de 1819, sin embargo, tuvo una importante disidencia respecto del texto de la Constitución de 1811, al establecer, conforme a la orientación de Bolívar, un Estado unitario en contraste con la forma federal inicial.

En efecto, el Estado Federal en 1811 había estado dividido en Provincias, precisamente delimitadas sobre las antiguas provincias coloniales, en las cuales existían Legislaturas Provinciales (la denominación de «Diputaciones provinciales», que fueron su equivalente, apareció en la Constitución de Cádiz del año siguiente), a las cuales correspondía dictar la Constitución propia de cada Provincia, siendo el ejemplo más acabado la Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812 (sancionada dos meses antes que la de Cádiz), con 328 artículos[156]. En cada Provincia, el Gobernador era electo en la forma establecida en la Constitución provincial. Además, cada Provincia regulaba su propia división territorial, por lo que, por ejemplo, el territorio de la Provincia de Caracas se dividió en Departamentos, Cantones y Distritos conforme a la terminología francesa (art. 2).

Frente a esta forma federal del Estado, que había privado en la concepción de la Constitución de 1811, y que sin duda había conducido al imperio del caudillismo local y regional alentado por las guerras de independencia, la oposición del Libertador fue pertinaz, lo que en

154 Véanse los textos en *El Libertador y la Constitución de Angostura*, (ed. Pedro Grases), Publicaciones del Congreso de la República, Caracas, 1969.

155 El Manifiesto de Cartagena (1812) y la Carta de Jamaica (1815) pueden consultarse, entre otros, en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982 y en *Itinerario Documental de Simón Bolívar. Escritos selectos*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1970, pp. 30 y ss. y 115 y ss. Véase además, Simón Bolívar, *Carta de Jamaica*, Ediciones del Ministerio de Educación, Caracas, 1965 y Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1972.

156 Véase en *Las Constituciones provinciales*, pp. 61 y ss.

definitiva provocó que el texto constitucional de 1819 organizara una República «unitaria y centralista»[157], tal como lo dice el texto constitucional en el Titulo II: «una e indivisible» (art. 1º), aun cuando con una división territorial de diez Provincias (Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo) (Art. 2º), todas bajo la autoridad de un gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República (Título IX, Sección Primera, Art. 1º), sin prever regulación alguna respecto de órgano legislativos en las provincias.

La organización constitucional del Estado en la Constitución de Angostura, en todo caso, sólo tendría aplicación escasos años, no sólo porque la guerra continuó, sino porque, en 1821, Venezuela se integraría a la República de Colombia[158].

En la Constitución de la República de Colombia de Cúcuta de 1821[159], por tanto, puede decirse que el centralismo de Estado continuó y se acentuó, al integrarse las provincias de Cundinamarca, Venezuela y Ecuador, por lo cual el territorio de la República de Colombia que estableció, se lo dividió en Departamentos, los cuales quedaron bajo el mando político de Intendentes. Estos eran nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y le estaban sujetos (art. 121, 122, 151 y 152). Los Departamentos se dividían en Provincias, y en cada una de ellas había un Gobernador con subordinación al Intendente del departamento respectivo, nombrado también por el Presidente de la República (art. 153). El Intendente, en todo caso, era a la vez gobernador de la provincia en cuya capital residía (art. 154); y las provincias se subdividían en cantones, donde existían cabildos o municipalidades (art. 155).

Por otra parte, en cuanto a la organización del Estado, las ideas de Bolívar sobre la Presidencia Vitalicia, el Senado Hereditario y el original Poder Moral[160], si bien absolutamente novedosas para el constituciona-

157 Para un análisis de la labor del Congreso de Angostura, véase Pedro Grases (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969.

158 Véase la Ley Fundamental de la República de Colombia de 1819 y la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia de 1821, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, pp. 373-376.

159 Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, pp. 379-395.

160 En anexo a la Constitución de 1819, sin embargo, se publicó el Título correspondiente al Poder Moral. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, pp. 367-371.

lismo de la época, sin embargo, en Angostura fueron dejadas aparte, y el texto constitucional, siguiendo la base de la Constitución de 1811, estableció un sistema de gobierno presidencial, pero esta vez abandonando el esquema triunviral y optando por el unipersonal, que aún tiene el país; siguió con el sistema de separación de poderes y previó el elenco de los derechos y garantías del hombre ya establecido en el texto de 1811.

2. La Unión de las Provincias de Cundinamarca y Venezuela y la desaparición del Estado de Venezuela

La Constitución de 1819, por otra parte, no sólo rigió en las provincias de Venezuela, pues durante el mismo año de 1819 Bolívar, quien había participado en la Campaña de Apure y a mediados de ese año había pasado la Cordillera hacia Nueva Granada y en agosto ya había triunfado en la Batalla de Boyacá; había declarado a las provincias de Cundinamarca como sujetas al Congreso y al Gobierno de Angostura. Así consta en su Proclama del 8 de septiembre de 1819 en la cual, además, abogaba por la «reunión de la Nueva Granada y Venezuela en una República», precisando que una Asamblea Nacional así debía decidirlo[161].

Por ello, a su regreso a Angostura desde la Nueva Granada, el 14 de diciembre de 1819, propuso la creación de la República de Colombia, señalando: «La reunión de la Nueva Granada y Venezuela es el objeto único que me he propuesto desde mis primeras armas: es el voto de los ciudadanos de ambos países, y es la garantía de la libertad de la América del Sur»[162]. Conforme a esta propuesta, el 17 de diciembre de 1819, el mismo Congreso de Angostura sancionó la Ley Fundamental de la República de Colombia, conforme a la cual las Repúblicas de Venezuela y Colombia «quedaban desde ese día reunidas en una sola, bajo el título glorioso de la República de Colombia»[163].

De acuerdo con esta Ley, «el Poder Ejecutivo sería ejercido por un Presidente, y en su defecto por un Vicepresidente, nombrados inte-

---

161 Véase Vicente Lecuna (ed.), *Proclamas y Discursos del Libertador*, Edición ordenada por el gobierno de Eleazar López Contreras, Caracas, 1939, p. 240.

162 Véase en Pedro Grases (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, pp. 349 y ss., y en V. Lecuna (ed), *Proclamas y Decretos del Libertador, ídem*, p. 245.

163 Véase *Actas del Congreso de Angostura*, pp. 356 y ss.

riormente por el actual Congreso» (art. 4), y se dividió la República de Colombia en tres grandes Departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca (art. 6), los cuales debían ser Administrados por un Jefe cada uno, con el título de Vicepresidente (art. 6). En tal virtud, la Ley Fundamental prescribió que el Congreso debía ponerse en receso el 15 de agosto de 1820, debiendo procederse a nuevas elecciones para el Congreso General de Colombia (art. 11), que debía reunirse en la Villa del Rosario de Cúcuta el 1º de enero de 1821. En la misma sesión del 17 de diciembre de 1819, el Congreso, de nuevo, eligió al General Bolívar como Presidente del Estado de Colombia y Vicepresidente a Francisco Zea; y como Vicepresidente de los Departamentos de Cundinamarca y Venezuela, al General Santander y Juan Germán Roscio, respectivamente.

El Libertador regresó a la Nueva Granada y entró en Bogotá en marzo de 1820. Regresó a Venezuela a fines de ese mismo mes, y hacia fines de ese año, suscribió el Armisticio y el Tratado de Regularización de la guerra con Morillo el 25 y 26 de noviembre, entrevistándose ambos jefes en Santa Ana, el 27 de noviembre. Morillo encargó del ejército español a Miguel de la Torre y se embarcó para España. Al poco tiempo, el Armisticio se rompió, por el pronunciamiento del gobierno de la Provincia de Maracaibo a favor de una República democrática, incorporándose a Colombia.

El 24 de junio de 1821 se libró la Batalla de Carabobo, y con ello se selló definitivamente la independencia de Venezuela. El 30 de junio de 1821 el Libertador, en una proclama dirigida a los habitantes de Caracas, además de anunciar que: «Una victoria final ha terminado la guerra en Venezuela», les precisó la configuración de la Gran Colombia:

> «la unión de Venezuela, Cundinamarca y Quito ha dado un nuevo realce a vuestra existencia política y cimentado para siempre vuestra estabilidad. No será Caracas la capital de una República; será sí, la capital de un vasto departamento gobernado de un modo digno de su importancia. El Vicepresidente de Venezuela goza de las atribuciones que corresponden a un gran Magistrado»[164].

El Congreso General de Colombia se reunió en Cúcuta en mayo de 1821 y el 12 de julio ratificó la Ley Fundamental de la Unión de los

164 Véase en *Proclamas y Decretos del Libertador*, p. 263.

pueblos de Colombia. El 30 de agosto, el Congreso sancionó la Constitución de 1821 y, a comienzos de octubre, el Libertador aceptó la Presidencia de Colombia que el Congreso le ofreció, siempre que se le autorizara a continuar a la cabeza del ejército, dejando todo el gobierno del Estado al General Santander, elegido Vicepresidente[165]. Con tal carácter de Presidente, Bolívar le puso el ejecútese a la Constitución, el 6 de octubre de 1821, ejerciendo la Presidencia de Colombia hasta 1830.

Debe destacarse, por otra parte, que en 1821, al instalarse el Congreso de Cúcuta, se planteó por primera vez en la historia constitucional del país, la discusión política pública sobre las relaciones entre Estado e Iglesia y la permanencia o no de la Ley de Patronato Eclesiástico. Este proceso inicial culminó en 1824, con la aprobación de la Ley de Patronato Eclesiástico que estuvo en vigencia en Venezuela hasta 1964, y que dio origen a un largo período de pleno dominio y control del Estado sobre la Iglesia, contrariamente a lo que con posterioridad acaeció en Colombia con la regularización de las relaciones Iglesia-Estado mediante un Concordato. La aplicación de la Ley de Patronato Eclesiástico, a partir de 1826, va a caracterizarse por un empeño de todos los gobiernos de subordinar la Iglesia al Estado, para desplazarla del control social que tradicionalmente ejercía: en 1826, se regulan los conventos; en 1833, se ratifica la Ley de Patronato y se suprimen los Diezmos, con lo cual el clero comienza a depender del Tesoro Público; en 1834, se establece la libertad de cultos; en 1848, se produce la abolición de los conventos de hombres; a partir de 1853, el Estado comienza a desarrollar Escuelas Nacionales en las sedes y con las rentas de los antiguos conventos clausurados; y en 1856, se separan el Seminario y la Universidad que desde su fundación habían estado juntos y regidos por la Iglesia.

3. Las ideas centrales de Bolívar sobre la organización del Estado en la Constitución de Angostura de 1819

Simón Bolívar fue, sin duda, un hombre de Poder. Lo ejerció militarmente, lo condujo civilmente, y además, lo concibió institucionalmente. Por ello, si bien es cierto que no llegó a participar

165 Véase en *Proclamas y Decretos del Libertador*, p. 266.

activamente en la concepción constitucional del primigenio Estado venezolano en 1811[166], su intensa labor política y militar posterior no se redujo a comandar las guerras de independencia y a ejercer la conducción política de nuestro país en momentos de total desorganización, sino que además, desarrolló ideas para la reconstrucción del Estado[167], adaptada a la convulsa sociedad que quedó en estas tierras después de la Independencia.

A. El republicanismo y la representatividad

Ese Estado, de acuerdo con las modernas corrientes del constitucionalismo que comenzaban a formularse en esa época, debía conciliar el Poder con las libertades, de manera que el Estado fuera, como debe ser, la organización política de la sociedad para garantizar la libertad, basado en la soberanía popular y en el republicanismo.

En esa concepción liberal, la organización del Poder del Estado tenía que tener un sustento popular y democrático y no podía resultar de la imposición de una persona. De allí el carácter republicano y no monárquico de nuestro régimen político desde la misma Independencia. Por ello, el establecimiento de un orden constitucional con base en la soberanía popular legitimado a través de una Asamblea o Congreso, fue una constante en el pensamiento y acción del Libertador. No sólo así lo expresó en sus magistrales documentos políticos: el Manifiesto de Cartagena (1812), la Carta de Jamaica (1815) y el Discurso de Angostura (1819), sino que lo planteó repetidamente a lo largo de su vida: en 1813, en su comunicación al Congreso de Bogotá al conquistar Caracas, luego de la Campaña Admirable[168]; en 1814, en su Discurso

166 Bolívar, después de cumplir su misión en Londres en 1810, al regresar a Caracas participó en las discusiones de la Sociedad Patriótica que se celebraban en paralelo a las sesiones del Congreso General, y en ella, el 3 de julio de 1811, en la víspera de la declaración de Independencia, exigió al Congreso que debía «oír a la Junta Patriótica, centro de las luces y de todos los intereses revolucionarios», clamando por la necesidad de declarar la Independencia de España, diciendo: «Pongamos sin temor la piedra fundamental de la libertad suramericana: vacilar es perdernos». Véase en Sociedad Bolivariana de Venezuela, *Escritos del libertador*, Tomo IV, Ediciones Cuatricentenario de la Ciudad de Caracas, 1968, p. 81.

167 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías. «Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas», en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* enero-junio 1984, No. 95-96, pp. 137 y ss.

168 Véase *Escritos del Libertador*, tomo V. p. 5.

en la Asamblea de 2 de enero en la Iglesia de San Francisco, en Caracas[169]; en 1816, en su Proclama al desembarcar en Margarita e iniciar la campaña de Oriente y Guayana[170]; en 1817, al instalar el Consejo de Estado en Angostura[171]; en 1818, en su Discurso en la sesión del Consejo de Estado el 1° de octubre y en su Proclama a los venezolanos el 22 de octubre[172]; en 1819, en su Proclama a los granadinos el 8 de septiembre; luego de la Batalla de Boyacá, al plantear la unión de la Nueva Granada y Venezuela[173]; en 1824, en su Proclama a los peruanos el 25 de diciembre de 1824, con motivo de la Batalla de Ayacucho[174]; en 1825, en su alocución al Congreso constituyente del Perú, en Lima, el 10 de febrero[175]; en 1826, en su discurso ante el Congreso constituyente de Bolivia el 25 de mayo[176], al presentar el Proyecto de Constitución para Bolivia[177], y en su Proclama a los venezolanos en Maracaibo, el 16 de diciembre de 1826, en la cual les exigía, frente a las tendencias separatistas, no matar la patria, y prometía «llamar al pueblo para que delibere» en una Gran Convención Nacional donde «el pueblo ejercerá libremente la omnipotencia, allí decretará sus leyes fundamentales» y concluía: «Nadie sino la mayoría, es soberana»[178]; en 1828, en su Mensaje a la Convención de Ocaña el 29 de febrero de 1828[179] y en su Discurso ante el Consejo de Gobierno en Bogotá después de la disolución de aquella Convención[180]; en 1829, en la convocatoria que hizo a los pueblos de Colombia para que manifestaran su opinión sobre el gobierno y la Constitución[181], y en fin, 1830, en su Mensaje al Congreso Constituyente de la República de Colombia

169 Véase *Proclamas y Discursos del Libertador*, p. 85.
170 *Idem*, p. 146.
171 *Idem*, pp. 171 y 172.
172 *Idem*, p. 193.
173 *Idem*, p. 240.
174 *Idem*, pp. 298 y 299.
175 *Idem*, pp. 300 y 303.
176 *Idem*, pp. 322 y ss.
177 Véase Simón Bolívar, *Proyecto de Constitución para la República Boliviana*, Lima, 1826, con notas de Antonio José de Sucre, Caracas, 1978.
178 *Proclamas y Discursos del Libertador*, p. 344.
179 *Idem*, p. 370.
180 *Idem.*, p. 379.
181 Véase en José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín, 1904, tomo I, p. 468.

el 20 de enero de 1830[182] y en su Proclama a los colombianos al dejar el mando, el 24 de enero de 1830[183].

En todos estos escritos, el Libertador planteó siempre la necesidad de que la organización del Estado y su Constitución y gobierno, fueran una manifestación de la soberanía popular y no el producto de la voluntad de un Jefe Supremo. Por ello, en todos los casos en que le correspondió asumir el Poder Público en su totalidad, siempre buscó su legitimación a través de la consulta a los pueblos y de la reunión de un Congreso o Asamblea. Ahora bien, en la concepción de la organización constitucional del Estado con base en la soberanía popular, los dos sistemas mencionados de la distribución horizontal y vertical del Poder, se encuentran desarrollados y cuestionados en la obra del Libertador.

Por ello, la Constitución de 1819, además de contener una extensa declaración de Derechos y deberes del hombre y del ciudadano (34 artículos, Título I), en su Título 5º, siguiendo los principios de la de 1811, dispuso que «La soberanía de la nación reside en la universidad de los ciudadanos. Es imprescriptible e inseparable del pueblo»; y que «El pueblo de Venezuela no puede ejercer por sí otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones ni puede depositarla toda en unas solas manos» (art. 2). A tal efecto, se reguló un sistema democrático representativo republicano de gobierno.

B. El sistema electoral en la Constitución de Angostura: las Asambleas Parroquiales y las Asambleas electorales de los departamentos

En cuanto al sistema electoral en la Constitución de Angostura, el mismo siguió exactamente la orientación de la Constitución de 1811, de Asambleas parroquiales y Departamentales (que a la vez había seguido la orientación del Reglamento de elección y reunión de diputados de 11 de junio de 1810), con las mismas atribuciones. (Título 4º). En efecto, el sistema representativo en la Constitución de 1819, se reguló en el Título 4º relativo a las Asambleas parroquiales y departamentales; estableciéndose un sistema de elección indirecta para los representantes ante la Cámara de Representantes, con la precisión de

182 Véase *Proclamas y Discursos del Libertador*, pp. 391 y ss.

183 *Idem*, p. 399.

que «Pasados diez años, las elecciones se harán inmediatamente por el pueblo, y no por medio de electores» (art. 8, Sección Segunda).

A tal efecto, conforme a la división territorial del país (Provincias, Departamentos y Parroquias) se regularon elecciones en dos niveles, en las Parroquias y en los Departamentos.

En cuanto a las elecciones parroquiales, se dispuso que en cada Parroquia, los ciudadanos activos (vecinos no suspensos) y con determinadas rentas, conformaban la Asamblea parroquial (cuerpo de electores de cada parroquia), la cual debía ser convocada por el agente departamental y en elecciones que debían ser públicas y por tanto con la presencia indispensable de los votantes, le correspondía nombrar el elector o electores que correspondan a la parroquia, que en la Asamblea departamental debían elegir a los representantes de la Cámara de Representantes; elegir el juez del departamento y a los miembros municipales del departamento; y nombrar el juez de paz de la parroquia y los jurados.

Es de destacar que estas Asambleas parroquiales, por tanto, no se convocaban sólo para elegir a los electores de segundo grado, sino que tenían funciones electivas directas respecto de los jueces y los miembros de los cabildos y municipalidades. Concluidas las elecciones en una sesión, que debía durar no más de cuatro días, la asamblea debía disolverse indicándose que «cualquier otro acto más allá de lo que previene la Constitución no solamente es nulo, sino atentado contra la seguridad pública» (art. 9).

El agente departamental, presidente de la asamblea, debía remitir a la municipalidad de la capital del departamento los registros de las elecciones para archivarlos y participar a los electores que corresponden a la parroquia sus nombramientos, señalándoles el día en que debían hallarse en la misma capital.

Efectuadas las elecciones parroquiales, se pasaba a las elecciones departamentales mediante la constitución de la asamblea electoral en la capital de cada departamento, presidida por el prefecto y compuesta de los electores parroquiales electos en las Asambleas parroquiales que estuviesen presentes. La Asamblea debía realizar sus funciones en una sola sesión de ocho días a lo más, indicándose que «Ni antes ni después de las elecciones podrá ocuparse de otros objetos que los que le previene la presente Constitución. Cualquier otro acto es un atentado contra la seguridad pública y es nulo» (art. 2).

Las Asambleas departamentales (electores de segundo grado elegidos en las parroquias) tenían la función de elegir al Presidente de la República y al Vicepresidente; nombrar el representante o representantes ante la Cámara de Diputados y a sus suplentes; examinar el registro de las elecciones parroquiales para los miembros de los cuerpos municipales; hacer el escrutinio de todos los sufragios de las parroquias y declarar legítimo el nombramiento del número constitucional de vecinos que reúnan la mayoría absoluta de votos; declarar juez de paz de cada parroquia al ciudadano que haya reunido la mayoría absoluta de sufragios; hacer la misma declaratoria o la misma elección respecto al juez departamental; y formar la lista de jurados de cada parroquia.

Como se ha dicho, este sistema electoral de un grado y dos grados que se estableció en la Constitución de 1811 y que antes se había establecido en el reglamento de elecciones y reunión de diputados de 1810, precedió al sistema electoral establecido en la Constitución de Cádiz de 1812, el cual consistía básicamente en un sistema indirecto pero en tres niveles.

En efecto, recordemos que en la Constitución de Cádiz[184], en primer lugar estaban las Juntas Electorales de parroquia, integradas por todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva (art. 35), las cuales debían nombrar un elector parroquial por cada 200 vecinos (art. 38). La junta parroquial debía elegir «a pluralidad de votos once compromisarios», para que éstos nombrasen el elector o electores de la parroquia» (arts. 41 y 53). A diferencia de lo dispuesto en la Constitución de Venezuela de 1811, en la cual las asambleas parroquiales, además de elegir electores de segundo grado, elegían por ejemplo a los jueces de departamento y de paz y a los miembros municipales; en la Constitución de Cádiz las Juntas parroquiales sólo tenían por función elegir a los electores de segundo grado. Por otra parte, al igual que en la Constitución venezolana de 1811, en la de Cádiz se dispuso que «verificado el nombramiento de electores, se disolverá inmediatamente la junta, y cualquiera otro acto en que intente mezclarse será nulo» (art. 57).

En segundo lugar estaban las Juntas electorales de partido, compuestas por los electores parroquiales que se debían congregar en la

---

184 Véase el texto en *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, (Prólogo de Eduardo García de Enterría), (edición facsimilar de la Imprenta Nacional de Madrid, 1820), Civitas, Madrid, 1999.

cabeza de cada partido, a fin de nombrar el elector o electores que debían concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de Cortes (art. 59). Eran presididas por el jefe político o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido (art. 67).

Y en tercer lugar, estaban las juntas electorales de provincia, que se componían con los electores de todos los partidos de cada provincia a fin de nombrar los diputados que le correspondían asistir a Cortes, «como representantes de la nación» (art. 78), y además, en votación separada, a los suplentes (art. 90).

La diferencia fundamental entre ambos sistemas radicaba en que en Cádiz era una elección indirecta de tres grados, en tanto que en Caracas era directa e indirecta de dos grados; y en ambas Constituciones, los electores del último grado eran los que elegían a los representantes, sea a Cortes o a la Cámara de Representantes. En la Constitución de 1811, además, los electores de segundo grado también elegían al Presidente de la República. El mismo esquema de las Constituciones de 1811 y 1819 se siguió en la Constitución de Angostura de 1821 (arts. 12 y ss.), con la única diferencia de que las asambleas electorales de segundo grado dejaron de ser departamentales y se convirtieron en provinciales, por el cambio en la organización territorial al comprender la República de Colombia, a Cundinamarca, Venezuela y Ecuador; y que las mismas, como asambleas provinciales, además de elegir a los representantes que debían integrar la Cámara de Representantes, y al Presidente y Vicepresidente, también elegían a los senadores (art. 34), superándose el concepto de Senado Vitalicio que estaba plasmado en la Constitución de 1819.

C. La distribución horizontal del poder: la separación de poderes y el Ejecutivo fuerte

a. El principio constitucional de la separación de poderes

La primera Constitución de Venezuela y de todos los países latinoamericanos, sancionada el 21 de diciembre de 1811, como se dijo, se inspiró en los principios desarrollados como consecuncia de las Revoluciones norteamericana y francessa, estableciéndose en consecuencia, la igualdad como uno de los «derechos del hombre en sociedad» (éstos eran conforme al artículo 151, la libertad, la igualdad, la propiedad

y la seguridad) derivados del «pacto social». Esta concepción pactista encuentra su expresión en el propio texto constitucional, al expresar sus artículos 141 y 142, lo siguiente:

> «Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad limitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propias sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos».
> «El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos».

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811, además, consagró expresamente la división del Poder Supremo en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial «confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades» (Preámbulo), conforme a la más pura fórmula revolucionaria francesa, señalando expresamente que:

> «El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunida en sus diversas funciones» (Preámbulo), siendo preciso que «se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuando lo exija la naturaleza de un gobierno libre» (art. 189).

La separación de poderes era, así, la garantía esencial de la libertad. Ello llevó a Andrés Bello a considerar que el ensanche de la libertad civil en todos los pueblos civilizados de la tierra: «era debido casi exclusivamente a la observancia que tienen en ellos el principio de feliz invención que determina y separa los poderes constitucionales...»; y agregaba:

> «Cualquiera que sea la forma de gobierno, la observancia de este principio debe ser la columna de los derechos civiles; y faltando él, no se podrá contar con ninguno de los bienes que deben asegurar al individuo las leyes de una sociedad organizada»[185].

185 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La concepción del Estado en la obra de Andrés Bello*, Madrid, 1983, pp. 66 y 67.

Sin embargo, este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo en Venezuela, se reguló en los primeros años de la vida republicana, en forma tal, para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originó la caída de la Primera República sino como se verá más adelante originó críticas del Libertador Simón Bolívar.

Ahora bien, todo este mecanismo de separación de poderes y hegemonía del Poder Legislativo, configuró en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originó la caída de la Primera República sino que condicionó la vida republicana en las décadas posteriores. Contra esta debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además era tripartito, el primero en reaccionar fue el Libertador Simón Bolívar en su Manifiesto de Cartagena en 1812 y luego en su Discurso de Angostura en 1819, en el cual propondría al Congreso la adopción de una fórmula de gobierno con un Ejecutivo fuerte, lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819.

Decía en su Discurso de Angostura: «Aquí el Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los Magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones Ejecutivas, contra la máxima de Montesquieu, que dice que un Cuerpo Representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer Leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los Poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso con respecto al pueblo como la debilidad del Ejecutivo». Y agregaba: «En las Repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte porque todo conspira contra él; en tanto que en las Monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca...» Y concluía diciendo:

> «Por lo mismo que ninguna forma de Gobierno es tan débil como la democrática, su estructura debe ser de la mayor solidez; y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de Gobierno, y no un sistema permanente: contemos con una Sociedad díscola, tumultuaria, anárquica, y no

con un establecimiento social, donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia»...[186].

Insistió además, en su Discurso de Angostura:

«Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaba, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la monocracia»[187].

La Constitución de 1819, en consecuencia, estableció un sistema de separación de poderes, con un presidencialismo reforzado, insistiendo en el Título 5°, art 2, que: «El poder soberano estará dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial» (art. 2).

b. El Poder Legislativo: El Congreso General de Venezuela

El Título 6° de la Constitución de 1819, siguiendo la orientación de la de 1811, dispuso que el poder legislativo debía ser ejercido por el Congreso General de Venezuela, dividido en dos Cámaras, la de Representantes y el Senado. La Cámara de representantes se integraba por los representantes electos en segundo grado, por las Asambleas departamentales; y el Senado, integrado por igual número que los representantes, se lo reguló de carácter vitalicio, cuyos miembros (después de que fueron elegidos por el Congreso de Angostura por primera vez) serían designados en caso de muerte o destitución, por la Cámara de Representantes para presentarlos al Senado, «a pluralidad de votos tres candidatos entre los ciudadanos más beneméritos por sus servicios a la República, por su sabiduría y virtudes».

La Constitución de 1819, sin embargo, a diferencia de la Constitución de 1811, enumeró una serie de atribuciones exclusivas y propias del Congreso, como proponer y decretar todas las leyes; fijar los gastos públicos; establecer toda suerte de impuestos, derechos o con-

186 Veáse el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales,* Caracas, 1982, pp. 132 y ss.

187 *Idem*, p. 139.

tribuciones y velar sobre la inversión y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo, sus ministros o agentes; Contraer deudas sobre el crédito del Estado; establecer un Banco nacional; determinar el valor, peso, tipo y nombre de la moneda que sería uniforme en toda la República; fijar los pesos y medidas, que también serían uniformes; establecer los tribunales de justicia; decretar la creación o suspensión de todos los empleos públicos y señalarles rentas, disminuirlas o aumentarlas; librar cartas de naturaleza a los extranjeros; conceder honores y decoraciones personales a los ciudadanos que hubieran hecho grandes servicios al Estado; decretar honores públicos a la memoria de los grandes hombres; decretar la recluta y organización de los ejércitos de tierra, determinar su fuerza en paz y guerra y señalar el tiempo que debían existir según las proposiciones que le hiciera el poder ejecutivo; decretar la construcción y equipamiento de una marina, aumentarla y disminuirla según las proposiciones del mismo poder ejecutivo; formar las ordenanzas que debían regir a las fuerzas de mar y tierra; decretar la guerra según la proposición formal del poder ejecutivo; requerir al poder ejecutivo para que negociara la paz; ratificar y confirmar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de comercio y de neutralidad; elegir la ciudad, capital de la República, que debería ser su residencia ordinaria, pero podría variarla cuando lo juzgara conveniente; decretar el número y especie de tropas que deberían formar su guardia y nombrar el jefe de ella; permitir o no el paso de tropas extranjeras por el territorio de la República; permitir o no el paso o residencia de tropas en el círculo constitucional; y permitir o no la estación de escuadras navales extranjeras en los puertos de la República por más de un mes.

Muchas de estas atribuciones tienen una redacción similar a las reguladas en la Constitución de Cádiz para las Cortes.

En cuanto a las leyes, el artículo 11 dispuso que «Ningún proyecto de ley se entenderá sancionado ni será ley del Estado hasta que no haya sido firmado por el poder ejecutivo», habiéndose previsto la posibilidad de devolución así: «Si éste no creyere conveniente hacerlo, devolverá el proyecto a la cámara de su origen, acompañándole sus reparos, sea sobre faltas en las fórmulas o en lo sustancial, dentro del término de diez días, contado desde su recibo».

c. El Poder Ejecutivo: el Presidente de la República

El Presidente de la República, electo en las Asambleas electorales departamentales, ejercía el Poder Ejecutivo. Para la elección, el voto de cada elector debía contener los nombres de dos ciudadanos de Venezuela, de manera que el que obtenía las dos terceras partes de votos de electores departamentales era elegido presidente de la República; y el que le siguiere inmediatamente en el número de votos con mayoría absoluta se declaraba vicepresidente de la República.

Conforme se regula detalladamente en el Título 7º de la Constitución de 1819, el Presidente era el comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra y estaba exclusivamente encargado de su dirección, pero no podía mandarlas en persona (art. 1); y declaraba la guerra a nombre de la República después que el Congreso la hubiera decretado (art. 7).

Celebraba treguas y hacía la paz, pero ningún tratado tenía fuerza hasta que no fuera ratificado por el Congreso (art. 8). También, celebraba todos los tratados de alianza, amistad, comercio y naturalidad con los príncipes, naciones o pueblos extranjeros, sometiéndolos todos a la sanción y ratificación del Congreso, sin la cual no tendrían fuerza (art. 9).

El Presidente nombraba todos los empleos civiles y militares que la Constitución no reservare (art. 2); era jefe de la administración general de la República (art. 4), y tenía a su cargo la conservación del orden *y* tranquilidad interior y exterior (art. 5).

El Presidente convocaba al Congreso en los períodos señalados por la Constitución y lo presidía en la apertura de sus sesiones; también podía convocarlo extraordinariamente, siempre que la gravedad de alguna ocurrencia lo exigiera (art. 11). Igualmente, convocaba las asambleas primarias o parroquiales por medio de las municipalidades en los períodos señalados por la Constitución (art. 12).

Las leyes, como se dijo, debían ser promulgadas por el Presidente, quien las mandaba a ejecutar y cumplir (art. 13); y además, mandaba a cumplir y hacer ejecutar las sentencias pronunciadas por el Senado en los casos determinados por la Constitución y las que fuesen dadas por el poder judicial de la República (art. 14). Se destaca, sin embargo, una atribución específica de intervención ejecutiva en la función judicial, y es que conforme al artículo 15 del Título, «En los casos de injusticia notoria que irrogue perjuicio irreparable puede rechazar la

sentencia del poder judicial, fundando su oposición. Si éste la confirma de nuevo y el Senado no está reunido, suspende su ejecución hasta que, reunido, le consulte si deba o no cumplirse». El Presidente también podía otorgar indultos (arts. 17, 19).

En la Constitución de 1819, por otra parte, se estableció directamente en el texto la enumeración de los Ministerios del despacho del Ejecutivo, que fueron: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Hacienda, Marina y Guerra. Posteriormente las Secretarías se redujeron a cinco, al no incluirse la Secretaría de Justicia en la enumeración del texto constitucional de 1821, y llegan a tres en la Constitución de 1830, al preverse las Secretarías de Interior y Justicia; de Hacienda; y de Guerra y Marina. Esta Constitución de 1830 fue la última que incluyó la enumeración de las Secretarías o Despachos Ministeriales, pues en la Constitución de 1857, si bien se exigían cuatro Secretarías, no se les indicó competencias específicas, cuya determinación se dejó a la ley.

Por último, se destaca, entre las atribuciones del Presidente, que en caso de conmoción interior a mano armada que amenazare la seguridad del Estado, podía

> «suspender el imperio de la Constitución en los lugares conmovidos o insurrectos por un tiempo determinado si el Congreso estuviere en receso. Las mismas facultades se le conceden en los casos de una invasión exterior y repentina, en los cuales podrá también hacer la guerra, pero ambos decretos contendrán un artículo convocando el Congreso para que confirme o revoque la suspensión» (art. 20).

En cuanto a la Constitución de 1821, debe señalarse que si bien siguiendo la orientación centralista de la anterior, dividió la República en Departamentos y Provincias[188], en la misma se descartaron los principios del Ejecutivo fuerte que había propugnado Bolívar, debilitando aún más su posición en relación con la que consagraba el texto

188 Véase artículo 6º de la Ley Fundamental y artículo 150 de la Constitución. En 1821 a Venezuela se le señalaron tres Departamentos: Orinoco formado por las Provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita el Departamento de Venezuela, con las Provincias de Caracas y Barinas y el Zulia, con las de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. En 1824 se creó un nuevo Departamento en Venezuela, el de Apure y en 1826, se creó el de Maturín. Véanse los datos en Augusto Mijares, «La Evolución Política de Venezuela» (1810-1960)», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 67.

de 1819, con grandes controles por parte del Senado y del Consejo de Gobierno que estableció[189].

d. El Poder Judicial

En cuanto al Poder Judicial, de acuerdo con el Título 8º de la Constitución de 1819, estaba depositado en una Corte Suprema de Justicia compuesta por 5 miembros, que residía en la capital, y en los demás tribunales (art. 1). Para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema se debía proceder así: Eran propuestos por el presidente de la República a la Cámara de Representantes en número triple; esta Cámara los reducía al doble y los presentaba al Senado para que éste nombrase los que debían componerla (art. 4). Los empleos de ministros de la alta corte de Justicia eran vitalicios (art. 5).

La Corte Suprema de Justicia conocía y determinaba en el último grado las causas de su resorte, no exceptuadas en la Constitución; pero también ejercía las funciones de tribunal de primera instancia, en los casos concernientes a embajadores, ministros, cónsules o agentes diplomáticos con noticia del presidente de la República; conflictos de competencias suscitadas entre los tribunales superiores; controversias que resultaren de los tratados y negociaciones que hiciera el poder ejecutivo; y en las diferencias o pleitos que se suscitaren entre una o muchas provincias o entre un individuo y una o más provincias.

Por otra parte, en cada capital de provincia debía funcionar un tribunal superior de apelaciones, compuesto de tres letrados, nombrados por el presidente de la República a propuesta de la alta corte; el cual debía conocer de las causas que se elevaren en apelación de los juzgados inferiores de la provincia y de las competencias promovidas entre ellos.

D. La organización territorial del Estado: centralismo y federalismo

Pero la estructuración del Estado, como organización política de la sociedad para garantizar la libertad, no sólo se ha fundamentado en un sistema de distribución horizontal del Poder, sino también en un sistema de distribución vertical del poder en el territorio, en nive-

189 Véase Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela,* Tomo I, Editorial Universitaria, Caracas, 1949, pp. 68, 62 y 64; José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela,* Berlín, 1909, Tomo I, p. 622.

les locales o municipales, como ocurrió en la Revolución francesa, o en niveles intermedios federales, como ocurrió en la revolución norteamericana, con la implantación de la forma federal,

Sin embargo, la distribución vertical efectiva no fue un principio que acompañó al nacimiento del Estado Liberal de Derecho, como sucedió con el principio de la separación de poderes. Al contrario, puede decirse que el Estado que emergió de la Revolución francesa fue un Estado tan centralizado como el del Antiguo Régimen, y paradójicamente constituyó el instrumento de la Revolución para la implantación de sus postulados: la eliminación de los privilegios y prerrogativas en manos de particulares mediante su transferencia al Estado, única forma de garantizar la igualdad propugnada por los postulados constitucionales.

Como consecuencia, el Estado Liberal, con su separación horizontal de poderes, surgió como un Estado Centralizado, con una Administración Centralizada, que concentraba el poder en el nivel nacional. Por ello, Alexis de Tocqueville, al analizar el sistema político federal de los Estados Unidos, consideraba como el «más funesto de todos los vicios», como «inherente al sistema federal mismo», «la debilidad relativa del gobierno de la Unión», pues estimaba que «una soberanía fraccionada será siempre más débil que una soberanía completa»[190]. Por ello, también, la rotunda afirmación de Bolívar en la comunicación que dirigió el 12 de agosto de 1813 al Gobernador de Barinas, en la cual le expuso sus ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado: «Jamás la división del poder ha establecido y perpetuado gobiernos, sólo su concentración ha infundido respeto para una nación»[191].

Puede decirse, por tanto, que el modelo de Estado que surgió de la Revolución francesa y que influenció a las nacientes Repúblicas latinoamericanas, fue el Estado Nacional centralizado. Liberalismo y centralismo burocrático fueron, así, los cimientos sobre los cuales el Estado Nacional se conformó durante todo el siglo pasado, y ello permitió, sin duda, el desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas. Este esquema, además, fue el que permitió el afianzamiento del intervencionismo y el desarrollo del dirigismo como filosofías de acción política contemporáneas.

---

190 Véase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, 1973.

191 Véase el texto en *Escritos del Libertador*, tomo V, p. 24.

Sin embargo, en esa configuración del Estado a comienzos del siglo pasado, la organización política de los Estados Unidos había sido una disidencia importante, pues por la extensión de su territorio y por el desarrollo de la democracia, se montó sobre un principio contrario a la concentración y centralización del poder, es decir, sobre una distribución vertical del poder, que originó la forma federal del Estado. A pesar de ser una fórmula política de organización de la sociedad específica para el sistema de vida norteamericano, tuvo una gran influencia en la organización de otros Estados y, en particular, de las nacientes repúblicas latinoamericanas.

En efecto, como se ha dicho, al momento de la independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas repúblicas un sistema de poderes autónomos Provinciales y Citadinos, hasta el punto de que la declaración de independencia la realizan los Cabildos en las respectivas Provincias, iniciándose el proceso en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810. Se trataba, por tanto, de construir estados, en territorios disgregados en autonomías territoriales descentralizadas en manos de Cabildos o Ayuntamientos coloniales. La federación, así, fue hasta cierto punto la fórmula sacada de la Constitución norteamericana para integrar pueblos habituados a un sistema de poderes descentralizados, y ella fue adoptada en nuestra república. En esta forma, como hemos dicho, la Constitución de 1811, recibió la influencia directa de aquella Constitución en la configuración del Estado, como un Estado Federal, y a partir de ese momento, a pesar de la crítica de Bolívar, del interregno de Angostura y de la República de Colombia (1819-1830), la idea federal en una forma u otra ha sido una constante en la historia política de Venezuela.

Por la adopción del esquema federal, hemos destacado cómo en 1811 el Estado se dividió en Provincias, cada una de las cuales debía dictarse su propia Constitución en relación con la organización de sus propios poderes públicos, pero indicándose en la Constitución federal, la necesaria existencia de Legislaturas provinciales en las diversas provincias, a cargo del Poder Legislativo provincial (arts. 25, 48, 124, 130, 134 y 135). Estas Legislaturas provinciales, precedieron, sin duda, a las Diputaciones provinciales de Cádiz.

E. El centralismo en el pensamiento de Bolívar

El Libertador, como se dijo, fue un crítico feroz de la forma federal, y por tanto, de todo esquema de distribución vertical del poder en nuestras nacientes repúblicas, y a todo lo largo de su vida política no cesó de condenar el federalismo y alabar el centralismo como la forma de Estado adecuada a nuestras necesidades.

Así, en el Manifiesto de Cartagena, en 1812, al año siguiente de la sanción de la Constitución y caída la Primera República, escribía...

> «lo que debilitó más al Gobierno de Venezuela fue la forma federal que adoptó, siguiendo las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo, rompe los pactos sociales y constituye a las naciones en anarquía». «Tal era el verdadero estado de la Confederación. Cada Provincia se gobernaba independientemente: y a ejemplo de éstas cada ciudad pretendía iguales facultades alegando la práctica de aquéllas, y la teoría de que todos los hombres y todos los pueblos gozan de la prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode». «El sistema federal, bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados»[192].

Coincidía el Libertador con Alexis de Tocqueville, quien como hemos señalado, afirmaba respecto de la Constitución de los Estados Unidos que, «se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que las inventan pero permanecen estériles en otras manos»[193].

Ahora bien, frente al esquema federal, el Libertador propugnaba una forma de Estado centralizado. Por ello afirmaba, en el mismo Manifiesto de Cartagena:

> «Yo soy del sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones

192 Véase el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, pp. 61 y 62.

193 Véase en Alexis de Tocqueville, *ídem*, p. 159.

civiles y, conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas»[194].

Esto mismo lo repitió al año siguiente, en la comunicación que dirigió en 1813 al Gobernador de Barinas, en la cual expuso sus ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado, en la cual afirmó «...no son naciones poderosas y respetadas sino las que tienen un gobierno central y enérgico»[195].

Posteriormente, en 1815, en su famosa Carta de Jamaica, insistió el Libertador en sus críticas al sistema federal al constatar que: ...así como Venezuela ha sido la República americana que más se ha adelantado en instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados»[196]; y posteriormente, en 1819, expresaba en su Discurso de Angostura; «Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado»[197]. «El magnífico sistema Federativo –decía– no era dado a los venezolanos ganarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo». Y agregaba:

> «Horrorizado de la divergencia que ha reinado y debe reinar entre nosotros por el espíritu sutil que caracteriza al gobierno federativo, he sido arrastrado a rogaros para que adoptéis el Centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola, e indivisible...»[198]

4. El Estado centralizado de 1819

Precisamente bajo la influencia de Bolívar, como se ha dicho, la Constitución de 1819 (Título 2º) reguló a la República de Venezuela como «una e indivisible» (art. 1); dividiendo sin embargo su territorio

194 Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, *ídem*, 63.
195 Véase en *Escritos del Libertador*, tomo V, *ídem*, p. 24.
196 *Idem*, p. 97.
197 *Idem*, p. 120.
198 *Idem*, p. 140.

en 10 provincias cuyos límites y demarcaciones debían ser fijadas por el Congreso. A su vez, cada provincia se dividía en Departamentos y Parroquias, cuyos límites y demarcaciones también se debían fijar por el Congreso, «observándose, entre tanto, los conocidos al tiempo de la Constitución Federal» (art. 3). Se precisó, sin embargo, que se haría «una división más natural del territorio en Departamentos, Distritos y Partidos dentro de diez años, cuando se revea la Constitución» (art. 4).

En el Título 9º de la Constitución de 1819, sobre la organización interior del Estado, se reguló lo concerniente a la administración de las provincias, estableciéndose que en cada capital de provincia debía haber un gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República, el cual, sin embargo, no mandaba las armas que estaban a cargo de un comandante militar (art. 1). Estos gobernadores de las provincias tenían las siguientes funciones (art. 20): ejercer la alta policía en toda ella y presidir las municipalidades; velar sobre el cumplimiento de las leyes; proponer al presidente los prefectos departamentales; y ser intendente de las rentas de la provincia.

En cada uno de los departamentos, que era la división territorial interna de las provincias, había un prefecto y una municipalidad. Sin embargo, el gobernador era a la vez prefecto del departamento de la capital de la provincia (art. 2). El prefecto en cada departamento era a la vez teniente del gobernador de la provincia en todas sus atribuciones y confirmaba los agentes departamentales que nombrase la municipalidad (art. 3).

En cuanto a la municipalidad que debía existir en cada departamento (art. 4), la misma ejercía la policía municipal; nombraba los agentes departamentales; estaba especialmente encargada del cumplimiento de la Constitución en su departamento; proponía al gobernador de la provincia, por conducto del prefecto o por diputaciones, las reformas y mejoras que podían hacerse en la administración de su departamento para que las pasase al presidente de la República; formaba y llevaba un registro de los censos de la población del departamento por parroquias con expresión de estado, domicilio, edad, caudal y profesión de cada vecino; formaba y llevaba un registro de todos los niños que nacían en el departamento, conforme a las partidas que había asentado en cada parroquia el agente, con expresión

del día de su nacimiento, del nombre de sus padres y padrinos, de su condición; es decir, si es legítimo o natural; formaba y llevaba otro registro de los que morían en el departamento, con expresión de su edad, estado y vecindario.

Los departamentos, como se ha dicho, se dividieron en parroquias, y en cada una de ellas había un agente departamental, que era, a la vez, el teniente del prefecto en todas sus atribuciones. En la capital de departamento, la municipalidad debía elegir entre su seno el agente que debe presidir la asamblea primaria o parroquial; y en las demás funciones de agente eran ejercidas por el prefecto en la parroquia capital del departamento (art. 5).

La estructura del gobierno interior en la Constitución de Angostura, por tanto, respondió a la orientación centralista que impuso el Libertador, la cual lo acompañaría hasta el fin de sus días. Así la vemos expuesta, en 1829, en una carta que envía desde Guayaquil a su antiguo edecán, general Daniel Florencio O'Leary, al calificar al sistema federal, como; «...una anarquía regularizada, o más bien es la Ley que prescribe implícitamente la obligación de disociarse y arruinar el Estado con todos sus individuos», lo que llevó a afirmar rotundamente: «Yo pienso que mejor sería para la América adoptar el Corán que el gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo...»[199]

Sin embargo, a pesar de la clara posición del Libertador sobre el sistema federal, éste no sólo se volvió a reflejar en Venezuela en la Constitución de 1830, sino que después de las Guerras Federales se consolidó en la Constitución de 1864. Otros países latinoamericanos siguieron también el modelo federal y otros optaron, sin embargo, por el modelo unitario.

En todo caso, puede decirse que la dicotomía clásica nunca existió en la práctica con criterios y fronteras definidoras precisas. Nunca ha existido un Estado Unitario puro, sin algunas formas de entes descentralizados, así como tampoco ha existido un Estado Federal puro, completamente descentralizado. La crisis del Estado Nacional Centralizado ha provocado, por ello, la crisis de las formas clásicas tanto de Estados Unitarios como de Estados Federales, pues ambas han sido el soporte de aquél, y ella se ha puesto en evidencia en un doble proceso

199 *Ibidem.*

contradictorio que en ellos se ha operado; el Estado Unitario ha tendido cada vez más a descentralizarse, pero sin llegar al esquema ideal e inexistente del federalismo clásico; y el Estado Federal se ha caracterizado por un creciente proceso de centralismo, sin llegar, tampoco, al extremo del Estado Unitario, y comenzando a regresar, ahora, hacia nuevas formas descentralizadoras. Por ello el signo contemporáneo de la evolución del Estado parece ser el de una convergencia hacia soluciones de organización política descentralizada similares: los Estados Unitarios tienden a regionalizarse y los federalismos, después de haberse centralizado, vuelven a seguir esquemas descentralizadores.

No hay que olvidar que, en ese proceso evolutivo, la democracia pluralista transformó los viejos Estados Unitarios, pues provocó el surgimiento de niveles inferiores de poder a nivel local: la democracia implicó, así, la descentralización de los Estados Unitarios, por lo que en éstos se puede distinguir, siempre, un grado de descentralización local, en el sentido de la existencia de colectividades político-territoriales menores: municipios o comunas, con autonomía político-territorial.

Pero las propias exigencias de la democracia pluralista han provocado la necesidad de establecer un sistema político o forma de Estado que acerque más las instituciones políticas a los ciudadanos, asegure la participación democrática en varios niveles territoriales y no sólo en el nivel local, y permita la efectiva satisfacción de las necesidades colectivas en sociedades industrializadas y urbanas complejas.

De allí que haya sido una tendencia general contemporánea en todos los Estados Unitarios, la aparición, primero, de niveles intermedios desconcentrados (Regiones o Departamentos) para la acción nacional y resolución de los asuntos públicos; y luego, un proceso de regionalización política, dando origen a una nueva forma de Estado que comienza a delinearse: la del Estado Regional, institucionalizada ya en Italia, España, Bélgica y Francia.

En todo caso, el proceso de descentralización política que se observa tanto en Estados Unitarios como Federales debe verse como una técnica de perfeccionamiento de la democracia, al hacerla más participativa y representativa, y que al igual que la primacía del Ejecutivo, es una exigencia que debe guiar el proceso de reforma del Estado también, para garantizar la libertad, en este caso, democrática.

5. Las bases constitucionales para la definición de los límites territoriales del Estado de acuerdo con los de la Capitanía General de Venezuela

Debe señalarse, por otra parte, que fue en la Ley fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia de 1821 y en la Constitución de 1821 en las cuales, por primera vez, se determinó el territorio del Estado venezolano sobre la base de los territorios de la Capitanía general de Venezuela establecida en 1777.

En efecto, en la Constitución Federal de 1811, se dejó a cada una de las Provincias que establecieron el Pacto Federal «el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración territorial bajo las leyes que crean convenientes»; el cual también «gozarán todos aquellos territorios que por división del actual o por agregación a él vengan a ser parte de esta Confederación». Por ello, el artículo 128 de la Constitución, conforme a esa declaración, se destinó a las otras Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela: Coro, Maracaibo y Guayana, las cuales «luego que libres de la operación que sufren puedan y quieran unirse a la Confederación, serán admitidas a ella».

En esta forma, aun cuando sin una definición expresa, el territorio de la Confederación en 1811 se formuló por el de las Provincias cuyos representantes habían sancionado la Constitución y que formaban parte de la Capitanía General de Venezuela. Fue por ello que la Constitución de 1819, decretada por los representantes de las Provincias «de nuestro territorio que se han liberado ya del despotismo español», en su título II, Sección Primera, artículo 2, estableció que «El territorio de la República de Venezuela se divide en diez Provincias que son: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Sus límites y demarcaciones se fijarán por el Congreso». Este texto, sin definir el ámbito del territorio del Estado, al dividirlo en el de las Provincias, remitía al territorio de éstas para su determinación.

Fue entonces a partir de la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia de 1821 y de la Constitución de esa misma fecha, que se comenzó a definir el territorio de la República por el que formaba la Capitanía General de Venezuela, establecida por Real

Cédula de 8 de septiembre de 1777[200], tal como estaba configurado en 1810, antes del proceso político iniciado el 19 de abril de ese año. En esta forma, puede decirse que se siguió el principio del derecho internacional público americano, conocido como el *uti possidetis juris,* según el cual nuestro país tenía derechos sobre los territorios que correspondían, en 1810, a la Capitanía General de Venezuela, de tal manera que los límites territoriales del país eran los mismos que correspondían en ese año a dicha entidad colonial, en relación con el virreinato de la Nueva Granada, el Brasil y la Guayana Holandesa[201].

El artículo 5º de dicha Ley Fundamental dispuso así:

> «*Art. 5.* El territorio de la República de Colombia será comprendido *dentro de los límites de la antigua Capitanía General de Venezuela* y el Virreinato y Capitanía del Nuevo Reino de Granada. Pero la asignación de sus términos precisos queda reservada para tiempo más oportuno».

En la Constitución de Colombia de 1821, conforme a la orientación de la Ley Fundamental, el territorio de la República se definió así:

> «*Art. 6.* El territorio de Colombia es el mismo que comprendía el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y a la *Capitanía General de Venezuela*».

En la Constitución de 1830, luego de la separación de Venezuela de la República de Colombia y su Constitución como Estado independiente, se definió el territorio de Venezuela, comprendiendo «todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba *Capitanía General de Venezuela*» la cual, para su mejor administración, se dividió

---

200 De acuerdo con esta Real Cédula quedaban sometidos al Capitán General de la Provincia de Venezuela, los gobernadores de las Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo y las islas de Margarita y Trinidad, tanto en lo gubernativo y militar, con lo que quedaba políticamente configurada la Capitanía General de Venezuela, completamente segregada del virreinato de Santa Fe. Véase F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela,* Tomo I, Caracas, 1954, p. 11. Véase además, el texto en *La Capitanía General de Venezuela 1777 – 8 de septiembre– 1977,* Edición de la Presidencia y del Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas, 1977.

201 Véase Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano,* Tomo I, Caracas, 1945, p. 40.

en provincias, cantones y parroquias (art. 5). Esta norma de la Constitución de 1830 sustancialmente quedó con la misma redacción en la Constitución de 1857 (art. 3), cambiando solamente el tiempo del verbo «denominaba» por «denominó». La Constitución de 1858 volvió a utilizar el tiempo «denominaba», agregando que comprendía lo que «se denominaba Capitanía General de Venezuela, con todos sus derechos y pertenencias».

La Constitución Federal de 1864 simplificó la redacción, al indicar que: «Los límites de los Estados Unidos que componen la Federación Venezolana, son los mismos que en el año 1810 correspondían a la antigua *Capitanía General de Venezuela*» (art. 3). Igual redacción se conservó en la Constitución de 1874 (art. 3), y con variantes de redacción en las Constituciones de 1881 (art. 3), y de 1891 (art. 8). En la Constitución de 1893 se varió el texto en la siguiente forma: «El territorio de los Estados Unidos de Venezuela es el mismo que en el año 1810 correspondía a la *Capitanía General de Venezuela*» (art. 3). Solo fue en 1901 cuando se modificó la redacción para recoger las modificaciones al territorio derivadas de tratados internacionales.

Esta forma de definir el territorio referido a la Capitanía General de Venezuela, si bien era claro –lo que no dejó de ser conflictivo– respecto de Colombia, ya que se estableció en la Ley Fundamental y la Constitución en la cual ambos países se unieron (1821), habría de ser más problematica respecto de los territorios que formaron la Provincia de Guayana (1568), y que llegaban al este del río Esequibo. Así lo sostuvo siempre Venezuela, pero el Reino Unido, por su parte, siempre sostuvo que los territorios al oeste de dicho río formaban parte de las colonias que había adquirido mediante el Tratado Anglo-Holandés de 1814, conocido como la Convención de Londres, firmado al fin de las guerras napoleónicas.

En efecto, el primer reconocimiento de la posesión de territorios en la zona de Guayana por parte de otros países europeos distintos a España ocurrió con la firma del Tratado de Münster de enero de 1648, con el cual se puso fin a la guerra de los 80 Años o la Rebelión holandesa (1566-1648), y en el cual España reconoció a Holanda como Estado independiente; y ambos países acordaron mutuamente mantener la navegación y el comercio que realizaban en las Indias Orientales

y Occidentales y continuar en posesión y goce de las tierras, pueblos, castillos, fortalezas que tenían respectivamente en dichas Indias y en Brasil y en las costas de África, Asia y América. Poco tiempo después, en 1656, después de haber sido desplazados de Brasil por los portugueses, los holandesde se concentraron en Guayana, donde habían establecido colonias y regulaciones de tráfico comercial en toda la zona del Esequibo, controlando, mediante la poderosa Compañía de las Indias Occidentales, toda la costa entre los ríos Orinoco y Amazonas. El Reino Unido llegó a capturar la colonia durante 1665 y luego en 1796; en 1802 fue recuperada por los holandeses, quienes finalmente fueron desalojados de nuevo por los ingleses en 1803, esta vez como resultado del comienzo de las Guerras Napoleónicas (1803-1815).

En agosto de 1814, por tanto, en plena guerra de independencia de Venezuela, se firmó el Tratado Anglo-Holandés, mediante el cual el Reino Unido le devolvió a Holanda las posesiones coloniales que habían tenido en América, África y Asia al momento de haberse iniciado la guerra, en enero de 1803, con excepción de las del Cabo de Buena Esperanza (África) y en Sur América, de las colonias de Demerara, Esequibo y Berbice, las cuales fueron oficialmente cedidas al Reino Unido, consolidándose en 1831 como la Guayana Británica.

Todos estos acontencimienos coincidieron, en España, con la invasión de las tropas napoleónicas a la Península, la abdicación de Carlos IV y Fernado VII (1808), la guerra de independencia española (1808-1812) y la sanción y abolición de la Constitución de Cádiz (1812-1814); y en Venezuela, con el inicio de la revolución de independencia, a partir de abril de 1810, la sanción de la Constitución de 1811 y la guerra de independencia, que sólo terminaría en 1824.

Esta coincidencia explica, sin duda, la ausencia de cuestionamiento alguno por España respecto de los efectos territoriales del Tratado Anglo-Holandés de 1814, en el cual, por lo demás, no se definía la frontera occidental de las posesiones inglesas. Por ello, en 1835, los ingleses comisionaron al explorador y naturalista alemán Robert Schomburgk para delinear la frontera, resultando la conocida Línea Schomburgk, que incorporaba a la Guayana británica unas 30,000 millas cuadradas adicionales.

Fue a partir de la publicación del mapa de las Colonias británicas de acuerdo con dicha Línea Schomburgk, en 1840, cuando comenzó

oficialmente la disputa fronteriza entre Venezuela y el Reino Unido. En 1850, luego de negociaciones que no llegaron a acuerdo alguno, los países acordaron no ocupar la zona en reclamación, lo cual fue quebrantado a finales del mismo año por el reino Unido, como consecuencia del asentamiento de pobladores en la zona y la constitución de la British Guiana Mining Company, para la explotación de minas de oro que habían sido descubiertas. Con ello se reinició la disputa, que concluiría a fin de siglo con el Laudo de París.

VII. LA RECONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VENEZUELA EN LA CONSTITUCIÓN DE VALENCIA DE 1830 Y EL FIN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

1. Las vicisitudes de la destrucción de la República de Colombia y la reconstitución del Estado de Venezuela

Entre las ideas políticas fundamentales del Libertador en la organización constitucional de nuestros Estados, como hemos señalado, estuvo también la Unión de Venezuela con la Nueva Granada y Quito, en lo que se ha denominado la Gran Colombia, y que constitucionalmente se estableció en las Leyes Fundamentales de 1819 y 1821, y luego en la Constitución de Cúcuta de 1821.

En cuanto a la Constitución de 1821, siguiendo la orientación centralista de la anterior, dividió la República en Departamentos y Provincias[202], pero descartó los principios del Ejecutivo fuerte que propugnaba Bolívar, debilitando aún más su posición en relación con la que consagraba el texto de 1819, con grandes controles por parte del Senado y del Consejo de Gobierno que estableció[203].

Bolívar había sido electo Presidente de la República de Colombia en 1821, pero su ausencia del ejercicio de la Presidencia de esta vasta

202 Véase artículo 6º de la Ley Fundamental y artículo 150 de la Constitución. En 1821 a Venezuela se le señalaron tres Departamentos: Orinoco, formado por las Provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita el Departamento de Venezuela, con las Provincias de Caracas y Barinas y el Zulia, con las de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. En 1824 se creó un nuevo Departamento en Venezuela, el de Apure y en 1826, se creó el de Maturín. Véanse los datos en Augusto Mijares, *ídem*, p. 67

203 Véase P. Ruggeri Parra, *ídem*, tomo I, pp. 68, 62 y 64; José Gil Fortoul, *ídem*, tomo I, p. 622.

República de Colombia, por encontrarse comandando los ejércitos en el Sur, y el desarrollado carácter localista y regional de las autoridades de los Departamentos creados en la nueva República, particularmente los de Venezuela[204], provocó el desconocimiento paulatino de la unidad de la Gran Colombia y de la autoridad del Gobierno de Bogotá, donde se había situado desde 1821 la capital provisional. El caudillismo militar y regional que tanto se desarrolló con motivo de las guerras de independencia, y la anarquía personalista que implicó, indudablemente que provocaron la destrucción de la Gran Colombia.

No debe olvidarse que las guerras de independencia, que se extienden hasta 1824, si bien hicieron inaplicables, formalmente, los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821, consolidaron los poderes de los caudillos militares regionales y locales bajo cuyas tropas se habían ganado y perdido batallas. La Provincia-Ciudad-Estado que había quedado como legado de la época colonial se consolidaría con el agregado militar fáctico, que no sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto al texto de 1821 por la Municipalidad de Caracas y el poder militar de Páez, sino que inclusive años antes llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador[205].

En la Constitución de 1819, si bien su tendencia teórica, por las presiones del Libertador, fue por el establecimiento de un sólido poder central[206] la división de la República en Provincias[207], a cargo de «un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República», y el establecimiento de «municipalidades» en los Departamentos (divisiones de las Provincias) con atribuciones propias, inclusive la de proponer el nombramiento del

---

204 El historiador R. M. Baralt resume así los sentimientos de Venezuela, respecto de la Constitución de Cúcuta de 1821. «No fue recibida en Venezuela la Constitución de Cúcuta ni incondicionalmente ni con grandes muestras de alegría. Destruida la soberanía del país, dividido éste en departamentos minados de leyes propias y colocado al centro del Gobierno en la distante Bogotá, no podían los venezolanos vivir contentos bajo aquel pacto de unión, por más que la guerra lo hiciese necesario». Citado por Augusto Mijares, *ídem*, p. 69.

205 Como sucedió en el denominado *Congreso de Cariaco*, que fue uno de los detonantes del fusilamiento de Piar.

206 De allí la declaración del artículo 1° (Título II) de la Constitución de 1819: «La República de Venezuela es una e indivisible».

207 Las Provincias en que se dividía el territorio de la República en la Constitución de 1819 fueron básicamente las mismas referidas en la Constitución de 1811: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Véase artículo 2, Título I, Sección Primera.

Gobernador de la Provincia que correspondía a los «miembros municipales» electos por votación[208] indudablemente que contribuyó a consolidar el poder regional-local de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de los organismos locales[209].

La Constitución 1821, al unir los territorios de Colombia (Nueva Granada) y Venezuela en la República de Colombia, formalmente centralizó aún más el gobierno del nuevo Estado, el cual se dividió en Departamentos, pero con «una administración, subalterna dependiente del gobierno nacional»[210]. Sin embargo, la situación de guerra que todavía continuaba, el poder de los caudillos militares regionales y los poderes de las autoridades municipales, desde el primer momento conspiraron contra este texto y su pretendida centralización, hasta que lograron, por sobre los deseos del Libertador e inclusive expulsándolo de Venezuela, la separación de ésta de la República de la Gran Colombia y la formación, en 1830, de la República de Venezuela.

En todo caso, en el proceso de destrucción de la Gran Colombia, varios hechos pueden destacarse. En primer lugar, el Gobierno de Bogotá, ejercido por el Vicepresidente Santander en ausencia de Bolívar, no tuvo nunca poder real sobre los jefes militares en guerra de Venezuela, y particularmente, sobre el general Páez[211]. En segundo lugar, la reacción loca-

---

208 Artículos 1, 2 y 4 de la Sección Segunda del Título IX de la Constitución de 1819.

209 En la época colonial inmediatamente anterior a la independencia, la aristocracia criolla, como clase privilegiada, «había monopolizado el derecho de los cargos concejiles» (véanse, Jesús González Cabrera, *Caracas y su Régimen Municipal*, Caracas, 1961, p. 62, citado por Julio Castro Guevara, *Esquema de la evolución municipal en Venezuela*, Caracas, 1968, p. 57) y ello le permitió asumir el poder local, al declararse la independencia. Véase lo indicado en el parágrafo 3. Sin embargo, la lucha social que condenó a los blancos y mantuanos durante las guerras de independencia, provocó la toma de posición en los cuerpos municipales de los del «partido» del caudillo regional-militar correspondiente. Tal como lo señala L. Vallenilla Lanz, «durante algunos años más lucharán los Cabildos por sus antiguas prerrogativas, pretenderán asumir como antaño la representación de los intereses comunes y aun los generales del país, pero sucumbirán al fin ahogados bajo el poder avasallador del caudillismo que surgía por evolución regresiva del seno de la revolución, no quedando sino como supervivencias de un organismo social hondamente transformado...», *Disgregación e integración*, Caracas, p. 100, citado por J. Castro Guevara *ídem*, p. 661.

210 Artículo 6 de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, de 1821.

211 El mismo Soublette, Jefe Superior del Departamento de Venezuela, reconocía que no tenía ningún poder sobre los jefes militares venezolanos (Páez y Mariño) y que sólo Bolívar podía controlarlos. Véase la carta dirigida por Soublette al Libertador en noviembre de 1821 en las *Memorias de O'Leary*, tomo VIII, p 26, citado por Augusto Mijares, *ídem*, p 70.

lista de la Municipalidad de Caracas contra el régimen constitucional de 1821, que inclusive condujo a que dicha Municipalidad se negase a jurar fidelidad completa al texto constitucional, institucionalizó la tendencia separatista de los venezolanos de la Gran Colombia[212]. En tercer lugar, los conflictos entre las autoridades civiles y militares en Venezuela, que condujeron en 1826 a la separación temporal de Páez de la Comandancia General de las tropas, y que posteriormente, en los sucesos denominados de La Cosiata, condujeron a que se reconociera su jefatura militar en contra de las decisiones del gobierno de Bogotá[213]; En cuarto lugar, la asunción por Bolívar del Poder Supremo en agosto de 1828, lo que lo lleva incluso a suprimir las Municipalidades; y por último, después de 1826, el inicio del predominio absoluto del general Páez en Venezuela, con la anuencia del Libertador, para evitar una nueva guerra civil, y su renuncia a hacerse «jefe de facciones» de carácter caudillesco[214].

Por otra parte, debe destacarse que los caudillos militares y regionales venezolanos se habían constituido en los herederos directos del poder económico de la aristocracia criolla aniquilada, y en los años posteriores a 1830, en los principales aliados de ésta. Tal como lo destacó Vallenilla Lanz, «el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de Páez, Monagas y otros caudillos, quienes habiendo entrado a la guerra sin bienes algunos de fortuna, eran a poco de constituida Venezuela los más ricos propietarios del país»[215].

A ello contribuyeron los Tribunales de Secuestros y las Leyes de Reparto de los bienes confiscados en las guerras de independencia a los extranjeros y a los criollos, por ambos lados (realistas y patriotas) entre

212 Véase Augusto Mijares, *ídem*, p. 68; José A. Páez, *ídem*, tomo I, pp. 292 y ss.; en particular, p. 371; José Hil Fourtoul, *ídem*, tomo I, pp. 470 y ss., y 585.

213 Véase Augusto Mijares, *ídem*, pp. 75 y ss.; José Gil Fortoul, *ídem*, tomo I, pp. 587 y ss. El mismo General Páez consideró la época de los años posteriores al año 1826, como dolorosa y «la más funesta» de su vida. Véase J. A. Páez, *ídem*, tomo I, pp. 286 y 292 y ss.

214 Véase José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo primero, p. 616. Bolívar escribía, en efecto: «Mas vale estar con el que conmigo, porque yo tengo enemigos y Páez goza de opinión popular». «La República se va a dividir en partidos; en cualquier parte que me halle me buscarán por caudillo del que se levante allí; y ni mi dignidad ni mi puesto me permiten hacerme jefe de facciones». Véase las citas en Augusto Mijares, *ídem*, pp. 78 y 80. Véase J.A. Páez, *ídem*, tomo I, p. 375.

215 Véanse Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo.*, p. 107; John Duncan Powell, *Political mobilization of the Venezuela Peasant, Cambridge* (Mass.) 1971, p. 16. En 1840 el diario *El Venezolano*, decía que Páez, quien era Presidente en ese momento, era «el más rico propietario del país, el de más pingües y seguras rentas». Citado por F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela,* Caracas, 1954, tomo III, p. 156.

1817 y 1824, y que repartidos entre los guerreros, fueron paulatinamente adquiridos a precios irrisorios por los caudillos militares[216]. En esta forma, «el latifundio colonial se integró como elemento fundamental de la estructura económica (monopolio individual o familiar, monocultivo, técnicas rudimentarias) y en las relaciones de producción basadas en la esclavitud y en la servidumbre de la población rural, jurídicamente libre»[217]. Por ello, los caudillos militares y regionales, de origen popular, posteriormente como propietarios y terratenientes, se convirtieron paulatinamente en conservadores, y de la alianza entre la oligarquía local y aquellos, no sólo se producirá la separación definitiva de Venezuela de la República de Colombia[218] sino que se constituirá la República de Venezuela, autónoma, con un gobierno netamente oligárquico y conservador[219].

En todo caso, el proceso formal de la separación definitiva de Venezuela de Colombia se inició en 1829, como consecuencia de la circular expedida por el Libertador el 31 de agosto de 1829, confirmada el 16 de octubre de ese año, en la cual excitó a los pueblos a manifestar sus opiniones sobre la forma de gobierno que debía adoptar Colombia, sobre la Constitución que debía adoptar el Congreso, y sobre la elección del Jefe del Estado[220].

En efecto, a pesar de que en julio de ese año el colegio electoral de Venezuela, reunido en Caracas, había aprobado por unanimidad un proyecto de instrucciones para los diputados que irían al Congreso constituyente, en las cuales se planteaba la necesidad de sostener la Constitución de Cúcuta[221], en la ciudad de Valencia, reunida una Asamblea Popular el 23 de noviembre de 1829, convocada por el Gobernador de la Provincia de Carabobo, «convinieron todos unánimemente en que Venezuela no debe estar unida a la Nueva Granada y Quito, porque las leyes que convienen a aquellos territorios, no son a propósito para éste, enteramente distinto por costumbres, clima y producciones», y acordaron también que se dirigiese

216 Véanse L Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, pp. 104 y ss.; F. Brito Figueroa, *idem*, tomo I, pp. 192 y ss.; P. Ruggeri Parra, *idem*, tomo I p. 48. José Gil Fortoul, *idem*, Tomo segundo, p. 187.

217 Véase F. Brito Figueroa, *idem*, tomo I, p. 220.

218 Véase Gil Fortoul, *idem*, tomo I, pp. 612 y 614.

219 De ahí el calificativo de «Oligarquía Conservadora» que J. Gil Fortoul da al Gobierno de Venezuela después de 1830. Véase J. Gil Fortoul, *idem*, Tomo Segundo, pp. 7 y ss. y 186.

220 Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela,* Berlín, 1904, tomo I, p. 468.

221 Véase José Gil Fortoul, *idem*, tomo I. p. 470.

> «esta petición al Congreso constituyente, para que teniéndola en consideración provea los medios más justos, equitativos y pacíficos, a fin de conseguir la separación sin necesidad de ocurrir a vías de hecho; antes bien proporcionando a este país una reunión en que sus habitantes, congregados legítimamente, expresen su voluntad; y que en todo caso ella sea definitiva, sin que los otros Estados tengan derecho de intervención en sus resoluciones».

La remisión de esa Acta se acordó hacerla por conducto del «Jefe Superior Civil y Militar, General en Jefe, benemérito J. A. Páez»[222].

Una reunión similar se realizó en Caracas, en el edificio de San Francisco, en los días siguientes, el 25 y 26 de noviembre de 1829 y allí se acordó la

> «Separación del Gobierno de Bogotá y desconocimiento de la autoridad del General Bolívar y que S.E. el benemérito General José Antonio Páez sea jefe de estos Departamentos y que reuniendo como reúne la confianza de los pueblos, mantenga el orden público y todos los ramos de la Administración, bajo las formas existentes, mientras se instala la convención»[223].

La reacción antibolivariana de estos acuerdos, sin embargo, fue mitigada por el propio Páez, quien luego de convocar otra asamblea en Caracas, el 24 de diciembre de 1829, reconoció el papel del Libertador en la independencia, y se dirigió a él encareciéndole «ejerza su poderosa influencia para que nuestra separación y organización se haga en paz»[224].

El 2 de enero de 1830 comenzaron, en Bogotá, las sesiones preparatorias del Congreso constituyente que había convocado el Libertador el año anterior, pero once días después, el 13 de enero, Páez convocó por Decreto la realización de elecciones para un Congreso constituyente venezolano, en Valencia, que debía instalarse el 30 de abril, lo cual sólo ocurrió el 6 de mayo de 1830. Entre febrero y abril, a instancias de

222 Véase el texto en José Gil Fortoul, *ídem*, tomo I, pp. 470 y 471.

223 Véase el texto en José Gil Fortoul, *ídem*, tomo I, p.472.

224 Véase José Gil Fortoul, *ídem*, tomo I, p. 473.

Bolívar en el Congreso de Bogotá, se reunieron en Cúcuta comisionados de Colombia y Venezuela para tratar de llegar a un acuerdo pacífico, esfuerzos que a pesar de la labor del Mariscal Sucre, fracasaron.

Bolívar, que tenía la resolución de abandonar el poder, manifestó al Congreso de Bogotá que no aceptaría la Presidencia de la República, y el 1° de marzo, éste encargó del Ejecutivo al Presidente interino del Consejo de Estado, General Domingo Caicedo. El Congreso de Bogotá adoptó la Constitución de Colombia el 29 de abril de 1830[225], y por Decreto separado acordó ofrecérsela a Venezuela para su adopción.

El Congreso de Valencia, reunido desde mayo de 1830, el 10 de julio había dictado un Reglamento de Organización Provisional del Estado, conforme al cual el Poder Ejecutivo provisional se depositó en una persona con la denominación de Presidente del Estado de Venezuela, teniendo un Consejo de Gobierno compuesto por el Vicepresidente de la República, de un Ministro de la Corte Suprema de Justicia nombrado por ella, de dos Secretarios del Despacho y de dos Consejeros elegidos por el Congreso. José Antonio Páez (1790-1873) fue nombrado Presidente provisional y Diego Bautista Urbaneja, como Vicepresidente.

El Congreso, además, el 6 de agosto de 1830, expidió un Decreto sobre garantías de los venezolanos para el gobierno provisorio[226], y consideró la propuesta del Congreso de Bogotá sobre la Constitución adoptada por el mismo, el 29 de abril. Sobre ello, el 17 de agosto de 1830, decretó:

> «Que Venezuela ocupada de su propia Constitución conforme a la voluntad unánime de los pueblos, no admite la Constitución que se le ofrece, ni como existe, ni con reformas cualesquiera que sean; pero que está dispuesta a entrar en pactos recíprocos de federación que unan, arreglen y representen las altas relaciones nacionales de Colombia, luego que ambos Estados estén perfectamente consti-

225 Véase en general, Herviz Geralda González Camacho, «El proceso constituyente del Congreso Admirable, Bogotá 1830», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, tomo I, pp. 107-129.

226 Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo I, 1830-1840, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 30 y 31.

tuidos y que el General Bolívar haya evacuado el territorio de Colombia»[227].

El Congreso de Valencia sancionó la Constitución del Estado de Venezuela el 22 de septiembre de 1830, a la cual puso el ejecútese el General Páez, Presidente del Estado, el 24 de septiembre de 1830, fecha en la cual el Congreso dictó un nuevo Decreto sobre la publicación y el juramento del texto constitucional[228].

El 17 de diciembre de 1830, murió el Libertador Simón Bolívar: el mismo día, once años después que se había sancionado, en Angostura, la Ley Fundamental de la República de Colombia, y el mismo año en el cual aquella gran nación desapareció, por la separación de Venezuela y su Constitución como República autónoma.

La separación Venezuela de la República de Colombia, en todo caso, por la necesidad de redefinir los territorios de ambos Estados, condujo al inicio de conversaciones diplomáticas entre los dos países para establecer la aplicación del principio del *uti possidetis juris.* Así se llegó a suscribir el Tratado de amistad, alianza, comercio, navegación y límites de 14 de diciembre de 1833, entre los Ministros Santos Michelena de Venezuela y Lino de Pombo de Colombia, que buscaba resolver la situación, es decir, buscaba determinar la frontera entre los dos países con la aplicación de la regla del *uti possidetis juris* que tanto Colombia como Venezuela invocaban para la determinación de sus respectivos territorios; Tratado que lamentablemente no fue aprobado por el Congreso de Venezuela, razón por la cual no entró en vigencia[229].

---

227 Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela,* tomo I, 1830-1840, p. 33.

228 Véase en general, Eleonora Gabaldón, La Constitución de 1830 (El debate parlamentario y la opinión de la prensa), Instituto Biblioteca Nacional, Ed. Turnes, Caracas, 1991; y Enrique J. Sánchez Falcón, «El Congreso constituyente venezolano de 1830», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999,* Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, tomo I, pp. 131-154.

229 Véase el texto en Leandro Area y Elke Nieschulz de Stockhausen, *El Golfo de Venezuela. Documentación y Cronología,* Caracas, 1984, pp. 80 a 89. En ese libro puede verse el dictamen de la Cámara de Representantes de Venezuela de 7 de abril de 1835 planteando la desaprobación del Proyecto (p. 90), el Decreto Legislativo que aprueba sólo parte del articulado del Tratado (p. 99 y 100), y el dictamen del Senado sobre el Proyecto (pp. 103 a 110).

2. El republicanismo y la democracia

La Constitución del 24 de septiembre de 1830, que consolidó la República autónoma de Venezuela[230] es, quizás, uno de los textos que más influencia tuvo en el proceso constitucional venezolano, dado los largos años de vigencia que tuvo hasta 1857. Fue un Texto que siguió la misma línea constitucional que se había iniciado en Venezuela con la Constitución de 1811, de cuyo texto recibió una influencia fundamental, así como de las Constituciones de 1819 y 1821, aun cuando mitigando el centralismo que Bolívar le había propugnado en ellas.

La Constitución declaró que la soberanía residía esencialmente en la nación y no podía ejercerse sino por los poderes políticos que establecía (art. 3), cuyos titulares debían ser electos. Por ello, la Constitución dispuso que el pueblo no podía ejercer por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que no fueran las elecciones primarias «ni depositará el ejercicio de ella en una sola persona» (art. 7). A tal efecto, se declaró que el gobierno sería «siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo» (art. 6). Incluso, en esta materia la Constitución de 1830 incluyó una cláusula pétrea al disponer, en el artículo 228, que «la autoridad que tiene el Congreso para reformar la Constitución no se extiende a la forma del Gobierno, que será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo».

Todos los venezolanos podían elegir y ser elegidos para los destinos públicos, siempre que fueran ciudadanos (art. 13), condición que sólo tenían los dueños de inmuebles con renta anual fuera de 50 pesos o tener una profesión, oficio o industria útil que produjera 100 pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico, o que gozaran de un sueldo anual de 150 pesos (art. 14).

---

230 Véanse los comentarios de Páez sobre las causas que motivaron a Venezuela a separarse de la Unión Colombiana, en J. A. Páez, *Autobiografía,* Nueva York, 1870, Tomo II, pp. 1 y ss. Debe señalarse, que la elección de diputados que formaron el Congreso de Venezuela se hizo con base en un Decreto expedido por el General Páez, que estableció el sufragio restringido por razones económicas. Véase F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela,* Tomo II, p. 11. Véase el texto del Decreto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela,* pp. 411 y ss.

Se siguió así, con la condición censitaria del sistema electoral que se había establecido desde la Constitución de 1811 (art. 26)[231]. La Constitución exhortaba a los ciudadanos a tener presente que

> «del interés que todos tienen en las elecciones nace el espíritu nacional que, sofocando los partidos, asegura la manifestación de la voluntad general y que del acierto de las elecciones en las asambleas primarias y electorales es que principalmente dependen la duración, la conservación y el bien de la República» (art. 17).

Una vez que la primera autoridad civil de cada parroquia, asociándose con 2 vecinos notables designados por el concejo municipal del cantón, formase la lista de los electores o sufragantes parroquiales (art. 18), se procedía a realizar el proceso electoral en dos niveles:

En primer lugar, en el nivel parroquial donde, en asambleas parroquiales, que presidía el primer juez de cada parroquia, elegían al elector o electores que correspondan al cantón respectivo (arts. 21-23). En las provincias que hubieran de dar un solo representante, se nombraban 10 electores, distribuyéndolos entre los cantones a proporción de la población de cada uno; y en las provincias que hubieran de nombrar 2 o más representantes, se elegirían tantos electores cuantos correspondieran a los cantones de que se componían; debiendo elegir todo cantón un elector por cada 4.000 almas y uno más por un residuo de 2.000. Todo cantón, aunque no alcanzare a 4.000 mil almas, debía nombrar un elector (art. 25).

El escrutinio de las votaciones parroquiales se debía hacer por la autoridad civil del cantón en asociación con el concejo municipal (art. 29), correspondiéndole declarar constitucionalmente electos a quienes resultaren con mayor número de votos (art. 30), a quienes se debía dar aviso inmediatamente para que concurrieran a la misma capital el día designado al efecto.

Se procedía entonces a la elección en el segundo grado, en las asambleas o colegios electorales compuestos de los electores nombra-

231 Véanse las apreciaciones de L. Vallenilla Lanz. *Cesarismo Democrático*, p. 193, y de P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo II, p. 17. «Bueno malo este régimen –dice Gil Fortoul, al referirse a la oligarquía conservadora (1830-1848)–, su existencia dependía por necesidad de la limitación del sufragio a la clase rica o ilustrada», en *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo II, p. 311.

dos por los cantones (art. 32), para cuya constitución debían participar al menos las dos terceras partes de todos los electores (art. 34). Reunidos los colegios electorales, conforme al artículo 36 de la Constitución, debían proceder a elegir por mayoría absoluta de votos (art. 41) a los siguientes funcionarios: Presidente del Estado; Vicepresidente; Senadores de la provincia y suplentes; Representantes de la misma y de otros tantos para suplir sus faltas; y miembros para las Diputaciones provinciales y de igual número de individuos en clase de suplentes.

En los casos en los cuales ningún candidato hubiere alcanzado la mayoría absoluta, se debía concretar la votación a los dos individuos que hayan obtenido mayor número de sufragios y se debía proceder a un segundo escrutinio, del cual debía resultar la mayoría, debiendo, en casos de empate, decidirse por la suerte.

En cuanto al sistema de derechos políticos y garantías individuales enumeradas ampliamente en los artículos 188 a 219, el texto siguió la orientación de las Constituciones precedentes, y de la Declaración de los derechos del pueblo de 1811.

3. La fórmula mixta (centro federal) en el proceso de reconstitución de Venezuela

En cuanto a la forma de Estado, la Constitución de 1830 estableció una fórmula mixta, transaccional, entre centralismo y federación, pues las discusiones que precedieron su sanción, en 1830, habían estado signadas por la misma discusión sobre la estructura federal o centralista del nuevo Estado venezolano.

No hay que olvidar que la misma constitución del Estado de Venezuela, separado de Colombia, había sido producto de las fuerzas centrífugas del regionalismo.

De ello se optó, en definitiva, por una fórmula «centro federal o mixta», como la denominó el Congreso[232], según la cual el Estado era unitario pero las Provincias en las cuales se lo dividió, que eran las que conformaban el territorio que tenía la antigua Capitanía General

232 Véase en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo II, pp. 19 y 20. Véase P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo II, p. 17.

de Venezuela antes de la transformación política de 1810 (art. 5)[233], gozaban de amplia autonomía e, inclusive, contaban además con un gobernador designado por el Presidente del Estado, del cual eran «agente natural e inmediato»(art. 170); y con una Diputación Provincial compuesta por diputados electos en segundo grado. La denominación de «diputación» provincial ciertamente que se había adoptado en la Constitución de Cádiz[234], pero la concepción de las mismas, en realidad, reflejaba el sistema eleccionario de diputados a las «Asambleas provinciales» establecidas en la Constitución de 1811.

Estas Diputaciones intervenían en la designación de los Gobernadores de Provincia mediante la presentación de ternas al Presidente del Estado (art. 161.4). También podían solicitar la remoción de los mismos. Por tanto, si bien los gobernadores dependían del Poder Ejecutivo, significaban el «equilibrio» entre el centralismo y federación que los constituyentes buscaron[235].

Las Diputaciones provinciales tenían amplísimas competencias, que contrastaban con las que se habían previsto para las Asambleas provinciales en las Constituciones anteriores, y que evidencian el proceso de distribución territorial del poder que marcó la concepción del Estado. Entre dichas competencias se destacan, conforme al artículo 161 de la Constitución, las siguientes: informar a la Cámara de Representantes las infracciones y abusos que se hayan cometido contra la Constitución y las leyes y velar en el exacto cumplimiento de éstas; denunciar al Poder Ejecutivo o a la Cámara de Representantes con los datos necesarios los abusos y mala conducta del gobernador y demás empleados de la provincia, los abusos, malversación y poca eficacia en la recaudación, inversión y manejo de las rentas del Estado; presentar a la Corte Suprema de Justicia tantos letrados con las cualidades

---

233 Los Diputados que conformaron el Congreso Constituyente de Valencia provenían de las siguientes 11 Provincias: Apure, Barcelona, Barinas, Caracas, Carabobo, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Mérida. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, p. 460.

234 Véase J. M. Casal Montbrún, «Estudio Preliminar», *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Vol. I, Caracas, 1972, pp. 23 y 32.

235 Artículo 156 y siguientes de la Constitución de 1830 y particularmente los artículos 164,4 y 170. Véanse los comentarios sobre esta Constitución en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo II, pp. 77 y ss. F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Tomo II, pp. 135 y ss.; y Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo II, pp. 17 y ss.

necesarias cuantas sean la plazas que hayan de proveerse en la Corte Superior del distrito a que cada provincia corresponda a fin de que la Corte Suprema forme de entre los presentados una terna para el nombramiento de cada ministro; presentar al Poder Ejecutivo ternas para el nombramiento de gobernadores y pedir la remoción de estos empleados cuando falten a sus deberes y su continuación sea perjudicial al bien de la provincia; pedir a la autoridad eclesiástica con los datos necesarios la remoción de los párrocos que observen una conducta notoriamente reprensible y perjudicial al bien de sus feligreses; pesentar al gobernador ternas para el nombramiento de jefes de cantón y de los empleados en la administración de las rentas provinciales; recibir de las Corporaciones y ciudadanos de la provincia las peticiones, representaciones e informes que se dirijan para hacer uso de ellas si son de su inspección o darles el curso conveniente; supervigilar en el cumplimiento de la ley de manumisión y ejercer las demás atribuciones que ella le designe; hacer con proporción el repartimiento de las contribuciones que decrete el Congreso entre los cantones de cada provincia; hacer, según la ley, el reparto de reemplazos para el ejército y armada con que deba contribuir la provincia; establecer impuestos provinciales o municipales en sus respectivas provincias para proveer a sus gastos y arreglar el sistema de su recaudación e inversión; determinar el número y dotación de los empleados en este ramo y los demás de la misma clase que estén bajo su inspección; liquidar y fenecer sus cuentas respectivas; contratar empréstitos sobre los fondos provinciales o municipales para las obras de sus respectivos territorios; resolver sobre la adquisición, enajenación o cambio de edificios, tierras o cualesquiera otros bienes que pertenezcan a los fondos provinciales o municipales; establecer bancos provinciales; fijar y aprobar anualmente el presupuesto de los gastos ordinarios y extraordinarios que demanda el servicio municipal en cada provincia; formar los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural, según lo disponga la ley, y velar sobre su ejecución; promover y establecer por todos los medios que estén a su alcance escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de la provincia, y al efecto podrá disponer y arreglar del modo que sea más conveniente la recaudación y administración de los fondos afectos a este objeto, cualquiera que sea su origen; promover

y decretar la apertura de caminos, canales y posadas y la construcción de puentes, calzadas, hospitales y demás establecimientos de beneficencia y utilidad pública que se consideren necesarios para el bien y prosperidad de la provincia, pudiendo a este fin aceptar y aprobar definitivamente las propuestas que se hagan por compañías o particulares, siempre que no sean opuestas a alguna ley de la República; procurar la más fácil y pronta comunicación de los lugares de la provincia entre sí y la de éstos con los de las vecinas, la navegación interior, el fomento de la agricultura y comercio por los medios que estén a su alcance, no siendo contrarios a alguna ley; favorecer por todos los medios posibles los proyectos de inmigración y colonización de extranjeros industriosos; acordar el establecimiento de nuevas poblaciones y la traslación de las antiguas a lugares más convenientes y promover la creación, suspensión o reunión de cantones en la respectiva provincia; conceder temporalmente y bajo determinadas condiciones privilegios exclusivos en favor del autor o autores de algún invento útil e ingenioso y a los empresarios de obras públicas con tal que se consideren indispensables para su ejecución y no sean contrarios a los intereses de la comunidad; y pedir al Congreso o al Poder Ejecutivo, según la naturaleza de las peticiones, cuanto juzguen conveniente a la mejora de la provincia y no esté en las atribuciones de las diputaciones.

Las ordenanzas o resoluciones de las Diputaciones provinciales se debían pasar para su ejecución al gobernador, quien tenía el derecho de objetarlas (art. 162). Las Diputaciones, conforme se establecía en el artículo 167, no podrán deliberar sobre ninguno de los negocios comprendidos en las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo ni dictar órdenes o celebrar acuerdos contrarios a la Constitución o a las leyes.

Las Provincias se dividieron en cantones y parroquias, y en cada cantón la Ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los «jefes políticos» designados por el Gobernador (art. 176), quienes presidían los «Concejos municipales» integrados, a su vez, por alcaldes y concejales designados por las Diputaciones Provinciales (art. 179).

En esta forma, el pacto centro-federal, disminuyó la autonomía municipal que el texto constitucional de 1819 consagró, en beneficio de las Diputaciones Provinciales, donde se alojó el poder de los cau-

dillos regionales para, inclusive, discutir el poder central[236]. El sistema electoral que estableció, por otra parte, reservaba a la oligarquía económica el control de todas las asambleas y autoridades siguiendo la orientación de los textos constitucionales anteriores, lo cual confirmaba el carácter oligárquico del gobierno[237].

Este federalismo-centralista que se previó en el texto de 1830, en todo caso, es el que de hecho o de derecho hemos tenido hasta la actualidad, en nuestra historia político-constitucional.

4. La separación horizontal de los poderes y el sistema presidencial

Por otra parte, la Constitución siguió el esquema del constitucionalismo venezolano anterior, estableciendo un sistema de separación de poderes, así: «El Poder Supremo se dividirá para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada Poder ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin excederse de sus límites respectivos» (art. 8).

A. El Poder Legislativo: el Congreso

El poder legislativo se atribuyó al Congreso, compuesto por dos Cámaras: la de Representantes y la de Senadores (Art. 48), cuyos miembros se elegían en segundo grado por las asambleas provinciales de electores. La cámara del Senado estaba compuesta por dos Senadores por cada una de las Provincias que hubiera en la República (Art. 60). Tanto los senadores como los representantes tenían «este carácter por la nación y no por la provincia que los nombraba», y no podían «recibir órdenes ni instrucciones particulares de las asambleas electorales ni de las Diputaciones provinciales» (art. 80).

236 En la *Memoria* de la Secretaría de Interior y Justicia de 1832 se denunció en efecto, cómo las Diputaciones de Caracas y Mérida traspasaron los límites establecidos por la Constitución en «escandalosa infracción», arrogándose funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional. Véanse las referencias en J. M. Casal Montbrún, *ídem*, tomo II, Vol. I, anexo 13 del Estudio Preliminar, p. 117.

237 Véase las apreciaciones de L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, Caracas, 1952, p. 193, y de P. Ruggeri Parra, *ídem*, tomo II, p. 17. «Bueno malo este régimen –dice Gil Fortoul, al referirse a la oligarquía conservadora (1830-1848)–, su existencia dependía por necesidad de la limitación del sufragio a la clase rica o ilustrada». Véase *ídem*, Tomo Segundo, p. 311.

Cada Cámara tenía algunas atribuciones privativas (arts. 57 y 65); y en general, al Congreso correspondían, conforme al artículo 87, las mismas atribuciones antes señaladas que establecía la Constitución de 1819.

B. El Poder Ejecutivo: el Presidente y el Vicepresidente

El Poder Ejecutivo, conforme al sistema presidencial de gobierno, estaba a cargo del Presidente de la República (art. 103), pero con la figura de un Vicepresidente (art. 109); ambos electos en segundo grado. El Presidente de la República debía ser electo por las dos terceras partes de los votos de los electores que hubieran sufragado en los colegios electorales (art. 105), y no podía ser reelecto inmediatamente (art. 108), con lo cual se estableció el principio de la no reelección inmediata, que perduró en nuestro sistema constitucional hasta 1999.

La Constitución estableció tres secretarías para el despacho de los negocios correspondientes al Poder Ejecutivo: una del Interior y Justicia, otra de Hacienda y otra de Guerra y Marina, debiendo el Ejecutivo agregar a cualquiera de ellas el Despacho de las Relaciones Exteriores (art. 134). Los Secretarios se configuraron en la Constitución, como «los órganos precisos e indispensables del Gobierno» y, como tales, debían autorizar todos los decretos, reglamentos, órdenes y providencias que expediere», de manera que las que no estuviesen autorizadas por el respectivo Secretario no debían ser ejecutadas por ningún tribunal ni persona pública o privada, aunque aparecieran firmadas por el Presidente de la República (art. 136). Los Secretarios del Despacho, además, debían dar cuenta a cada Cámara en sus primeras sesiones del estado de sus respectivos ramos y además, cuantos informes se les pidieran por escrito o de palabra, reservando solamente lo que no convenga publicar (art. 137).

El artículo 117 de la Constitución atribuyó al Presidente, como Jefe de la administración general de la República, una serie de atribuciones.

La Constitución creó un Consejo de Gobierno compuesto del Vicepresidente de la República, que lo presidía, de cinco Consejeros y de los Secretarios del Despacho (art. 123), que tenía a su cargo, básica-

mente, funciones consultivas (art.127). Uno de los cinco Consejeros era un miembro de la Corte Suprema de Justicia nombrado por ella cada dos años, y los otros cuatro eran nombrados por las dos Cámaras del Congreso reunidas en una de sus primeras sesiones cada cuatro años y serían reemplazados por mitad cada dos años (art. 124). El Consejo debía elegir cada dos años un Vicepresidente de entre los miembros que no fueran nombrados por el Ejecutivo para que reemplazase las faltas del Vicepresidente del Estado.

C. El Poder Judicial: La Corte Suprema

El Poder Judicial se asignó a la Corte Suprema, de Cortes superiores, de Juzgados de primera instancia y de los demás Tribunales creados por la ley (art. 144), previéndose que, en las causas criminales la justicia se debía administrar por jurados (art. 142)

Para el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, los candidatos debían ser propuestos por el Presidente de la República a la Cámara de Representantes en número triple; la Cámara debía reducir este número al doble y lo debía presentar al Senado para que éste nombrara los que debían componer la Corte (art. 147).

Entre las atribuciones de la Corte Suprema, además de las relativas a juzgar y sentenciar en las causas que se formasen contra el Presidente de la República y Vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo; de las causas de responsabilidad que por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones se formasen a los secretarios del Despacho, y de las otras causas contenciosas respecto de altos funcionarios, se destaca la competencia para «Oír las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley y consultar sobre ellas al Congreso por el conducto del Poder Ejecutivo si las considerase fundadas para la conveniente declaratoria» (ord. 10), lo que abría la posibilidad del control de constitucionalidad de las leyes. A tal efecto, la propia Constitución dispuso que «Ningún funcionario público expedirá, obedecerá ni ejecutará órdenes manifiestamente contrarías a la Constitución o las leyes o que violen de alguna manera las formalidades esenciales prescritas por éstas o que sean expedidas por autoridades manifiestamente incompetentes» (art. 186).

5. Liberales y Conservadores

El texto de 1830 fue el que, durante el siglo XIX, más años de vigencia tuvo (27 años), el cual bajo la autoridad directa o indirecta de los caudillos militares (Páez y Monagas) representantes entonces de la oligarquía, contribuyó a un notable auge de las actividades económicas, por supuesto, bajo el signo del más puro liberalismo económico que exportaban los teóricos europeos.

Basta recordar, por ejemplo, la famosa Ley del 10 de abril de 1834, que legalizaba la usura, estableciendo una supuesta libertad de contratos, para comprender la preponderancia de los capitalistas usurarios en la sociedad e instituciones políticas de la época, y las reacciones que contra la misma surgieron, inclusive de parte de «conservadores» como Fermín Toro[238].

Páez gobernó al país como Presidente en un primer período, entre 1831 y 1835, durante el cual, en el ámbito interno, hubo de enfrentar los desmanes de bandidos como Dionisio Cisneros, y en el ámbito internacional, iniciar las negociaciones para la redacción del Tratado de límites con Colombia (1833), el cual nunca entró en vigencia por falta de sanción por parte del Congreso. En 1831, la capital de la República pasó de Valencia a Caracas.

En el momento de elegirse el sucesor de Páez, a pesar del apoyo que le dio al General Carlos Soublette, afianzada la oligarquía económica, salió electo Presidente, en febrero de 1835, su candidato, el doctor

---

238 El texto de la Ley de 10 de abril de 1830 fue el siguiente: «Art. 1. Puede pactarse libremente que para hacer efectivo el pago de cualquier acreencia se rematasen en los bienes del deudor por la cantidad que se ofrezca por ellos el día y hora señalados para la subasta. Art. 2. En todos los demás contratos, así como el interés que en ellos se estipule, cualquiera que sea, también se ejecutará estrictamente la voluntad de los contratantes. Art 3. Para el remate de que habla el artículo 1° se observarán las formalidades prescritas por las leyes del procedimiento ejecutivo. Art. 4. En los remates que se celebren en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° de esta ley cesa el privilegio de rettacto, y ninguna corporación ni persona podrá reclamar lesión ni restricción *in integrum*. Art. 5. El acreedor o acreedores pueden ser licitados en la subasta. Art. 6. El rematador, por el acto de remate y posesión subsecuente, se hace dueño de la propiedad rematada. Art. 7. Se derogan todas las demás leyes que se opongan a las disposiciones de la presente. Véase el texto en J. Gil Fortoul, *idem*, Tomo Segundo p. 68; F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1966, pp. 238 y 239. Véase Fermín Toro, *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834*, Caracas, 1941.

José María Vargas (1786-1854)[239], ganándole entre otros a Santiago Mariño. Dos meses después, Vargas renuncia a la Presidencia, al aprobarse una Ley impositiva que había objetado, lo cual no se le aceptó. Los conflictos entre «partidos» militaristas y civiles y particularmente los originados por la denominada «Revolución de las Reformas» que liderizó Pedro Carujo y otros próceres, culminaron con la detención de Vargas quien fue exilado hacia Saint Thomas. Páez había sido encargado del Ejército, restableció el orden constitucional y Vargas regresó en agosto de 1835. La situación había afianzado el poder personal de Páez, lo que, aunado a los conflictos entre el Presidente Vargas y el Congreso, y a la falta de sanciones a los insurrectos, lo obligaron a renunciar en abril de 1836, terminando el período constitucional en 1839, con gobiernos ejercidos por los Vicepresidentes Andrés Navarrete, José María Carreño[240] y Carlos Soublette (1789-1870) con el apoyo de las oligarquías económicas[241].

En 1838, el general Páez fue electo de nuevo Presidente de la República (1839-1843), continuando Soublette en la Vicepresidencia. En ese período, en 1842, el Congreso decreta el traslado de los restos del Libertador Simón Bolívar de Santa Marta a Caracas, correspondiendo a Páez, quien se había opuesto a los planes integracionistas de Bolívar, y a recibir sus restos.

En esta época, además, la influencia de las doctrinas sociales europeas, la libertad irrestricta de la prensa y el deseo de llevar «hom-

---

239 Gil Fortoul refiere que de los candidatos a la Presidencia en 1834 (Mariño, Soublette, Urbaneja, Salom y Gómez), Vargas era quien «juntaba los votos» de los propietarios y agricultores, del comercio, y «de cuantos en suma querían ya substraer a la República de toda tutela personal... para sobreponer definitivamente el Poder Civil a las agitaciones armadas». Véase J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Segundo, p. 189. Véase C. Parra Pérez, *Mariño y las Guerras Civiles*, tomo I (La Revolución de las Reformas), Madrid, 1958, quien señala a Vargas como candidato de «los oligarcas», p. 206.

240 Véase J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Segundo, pp. 185 a 225; Augusto Mijares, «La Evolución Política de Venezuela (1810-1960)» en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1860*, Caracas, 1962, p. 90. Los incidentes entre Vargas y el Congreso, puede decirse que se iniciaron el mismo año 1835. Véase F. González Guinán, *ídem*,, tomo II, p. 345.

241 Gil Fortoul señala, en este sentido, que entre los candidatos presidenciales en 1842 (Santos Michelena y Diego Bautista Urbaneja), el general Soublette era considerado como garantía para el porvenir, por «los propietarios, agricultores y capitalistas, que en el régimen oligárquico constituían o determinaban con su influjo las mayorías electorales». Véase Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Segundo, p. 244. Véase F. González Guinán, *ídem*, tomo III, pp. 251 y ss.

bres nuevos» a la política y al gobierno, provocaron el surgimiento de una corriente política que se llamó a sí misma como «liberal» y que calificó al gobierno y a la oligarquía como conservadora, iniciándose entonces la polarización de la vida política venezolana entre liberales y conservadores. En todo caso, la bandera liberal asumió la lucha social que se había iniciado desde las guerras de independencia y, por tanto, contó rápidamente con gran apoyo popular[242], promovido por políticos de la talla de Antonio Leocadio Guzmán, quien había fundado el periódico *El Venezolano* (1840), en torno al cual se consolidó el Partido Liberal de Venezuela.

Esta corriente de pensamiento político, en todo caso, contrastaba con la más ortodoxa actitud liberal clásica del gobierno y sus gobernantes, particularmente de Soublette[243]. En efecto, éste había sido elegido en 1843 como Presidente para el período 1843-1847, y cuando llegó el momento de su sucesión, Antonio Leocadio Guzmán, quien aspiraba a la Presidencia, llegó a conmocionar socialmente la Venezuela del año 1846, promoviendo revueltas políticas y sociales como reacción a las

---

242 «Si los liberales merecen su nombre –dice Gil Fortoul–, es porque, cuando sus adversarios tendían, por timidez o por sistema, a mantener el *status quo* constitucional, y a esperar al progreso de la iniciativa privada, ellos instintivamente querían avanzar, aunque a menudo sin saber como; presentían que la escuela liberal clásica de no intervención del Gobierno, cuyos verdaderos representantes fueron los conservadores (en política abundan los epítetos absurdos) presentían que esta escuela había de modificar, precisamente con la intervención del gobierno, para acelerar la evolución de un pueblo nuevo e inculto; comprendían, por último, que existiendo en todo organismo social tendencias progresistas y tendencias reaccionarias, los gobiernos benéficos son los que saben describir aquéllas y encauzarlas paralizando las otras», *ídem*, Tomo Segundo, p. 318. Véase F. González Guinán, *ídem*, tomo III, pp. 147 y ss. Véase la magnifica colección publicada por la Presidencia de la República, *El Pensamiento político Venezolano del Siglo XIX*, Caracas, 11 tomos. L. Vallenilla Lanz al criticar la afirmación de que el movimiento liberal haya sido obra exclusiva de Antonio Leocadio Guzmán, señala expresamente que «la aparición del Partido Liberal no es otra cosa que la continuación de la lucha social empeñada desde la independencia, la manifestación, principalmente, de ese gran desequilibrio entre las razas pobladoras de nuestros territorios, cuya íntima fusión no se ha verificado sino por los medios violentos de las revoluciones, porque no de otro modo han podido romperse las vallas que los poderosos prejuicios de clase han opuesto a la evolución igualitaria», *cit.*, por J. Gil Fortoul, Tomo segundo, p. 232, nota al pie de página. Véase L. Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración*, Caracas, 1953. pp. XLV y ss.

243 Gil Fortoul califica a Soublette como «discípulo efectivamente de la escuela liberal inglesa de *non intervention*»... «convencido de que los pueblos no necesitan para su desarrollo normal la vigilancia continua, y menos la tutela del Gobierno». Véase José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Segundo, pp. 245 y 257. Véase Augusto Mijares, *ídem*, p. 96; Gonzaléz Guinán, *ídem*, tomo III, p. 374. Se comprende por que tenía entonces el apoyo político de la oligarquía económica.

acciones del Gobierno contra las Municipalidades y la prensa, por las cuales se le condenó a muerte[244], quedando inhabilitado.

Páez apoyó para la Presidencia a José Tadeo Monagas (1784-1878), quien fue electo para el período 1847-1851 con el apoyo de Soublette y de los conservadores, pero tan pronto se posesionó de la Presidencia, luego de una decisión de la Corte Suprema que lo sugería, conmutó la pena de muerte de Guzmán, quien al poco tiempo sería su Ministro y luego su Vicepresidente (1849-1853), y formó gobierno con los liberales, pasando los conservadores y el Congreso que lo habían elegido, a la oposición[245]. Se inició, así, el período de gobierno liberal, que duraría hasta 1858.

En efecto, la oposición conservadora promovió una acusación política contra el Presidente Monagas y como secuela de su discusión, se produjo una reacción popular contra el Congreso, el cual fue asaltado, provocada por el Partido Liberal, pues en dicho organismo se situaba la representación del régimen conservador. Como resultado de los acontecimientos del 24 de enero de 1846, el Congreso perdió sus prerrogativas y abandonó su actitud oposicionista[246]; parte de los conservadores, bajo la dirección militar de Páez, se lanzaron a la guerra civil, pero pronto habrían de ser vencidos; y Páez, luego de varios años encarcelado, fue expulsado del país en 1850.

Bajo la orientación liberal, el Congreso sometido al Presidente Monagas y al Vicepresidente Guzmán, aprobó leyes de importancia como las de modificación, en 1848, de la Ley de libertad de los contratos de 1834, estableciendo, al contrario y con base en el princi-

---

244 Señala Gil Fortoul, que a Guzmán se le juzgó como promotor de una revolución social y política a cuyo fin excitaba las pasiones populares con promesas atentatorias de las leyes existentes, cuales el reparto de la tierra y la libertad de los esclavos. Véase Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Segundo, p. 279. Véanse las referencias a las acciones del gobierno contra las Municipalidades y la Prensa, en F. González Guinán, *ídem*, tomo IV pp. 146 y ss.; y los comentarios sobre el juicio a Guzmán, *ídem*, pp 216 y ss., y R. Díaz Sánchez, *Guzmán*, pp. 323 y ss.

245 Véase F. González Guinán, *ídem*, tomo IV, pp. 205 y ss. 210, 302, 310 y ss., 343 y ss., 356, 361 y ss., y tomo V, p 22

246 Con este acontecimiento denominado «el día del fusilamiento del Congreso» (Véase Augusto Mijares, *ídem*, p. 105) se produce, según Gil Fortoul, el fin de la oligarquía conservadora y el inicio de la oligarquía liberal, *ídem*, Tomo Segundo, p. 309, y Tomo Tercero, pp. 9 y ss. Véanse los comentarios sobre los acontecimientos del 24 de enero, en A. Páez, *ídem*, tomo II, p. 451; C. Parra Pérez, *Mariño...*, Vol III (El 24 de enero), Madrid, 1960, pp. 23 y ss.; F. González Guinán, *ídem*, tomo IV, pp. 411 y ss.

pio de igualdad, limitaciones al cobro de intereses contractuales y a la autonomía de la voluntad; y la abolición de la pena de muerte en 1849[247].

En 1850, se verificaron nuevas elecciones y contra las pretensiones presidenciales del Vicepresidente Guzmán y del Partido Liberal, el Presidente José Tadeo Monagas impuso la candidatura de su hermano José Gregorio Monagas (1795-1858), quien inició su período en 1851. La reacción del Partido Liberal y de parte del Conservador no se hizo esperar y contra lo que se comenzó a denominar la dinastía de los Monagas, se desataron movimientos armados en 1853 y 1854, sin ningún éxito. Antonio Leocadio Guzmán, en todo caso, se había alejado de la República en una misión diplomática en el Perú[248].

En el orden social y económico, el gobierno de José Gregorio Monagas (1851-1855) no realizó mayores cambios, y sólo se recuerda su labor, por la aprobación, en 1854, de la Ley de abolición de la esclavitud promovida por los propios propietarios[249] y como medida para promover la reelección de José Tadeo Monagas al concluir el Período presidencial de su hermano. En 1855, en efecto, José Tadeo Monagas reasume la Presidencia de la República para el período 1855-1859, consolidándose la autocracia como forma de gobierno, lo que llevó inclusive, a que en el año siguiente, en 1856, se hubiera aprobado por el Congreso un Decreto sobre reformas de la Constitución que eludía

247 Véanse J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Tercero, pp. 26 y 38; F. González Guinán, *ídem*, tomo IV, pp. 480 y ss.

248 Véanse J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Tercero, pp. 42 y ss.; González Guinán *ídem*, tomo V, pp. 136 y ss., 295 y ss., y 369 y ss.

249 En 1845, ya se había presentado un proyecto de Ley al Congreso para contratar un empréstito en el extranjero para emancipar completamente a los esclavos, indemnizando a sus dueños, el cual no se aprobó por la situación electoral de 1846. Véase José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Segundo p. 311. F. Brito Figueroa señala en este sentido, que los terratenientes auspiciaron la ley, cuando sintieron que el mantenimiento de los esclavos les significaba una carga muy onerosa a la situación de la agricultura en la época, lo que se confirma por el hecho de que por una parte recibieron una indemnización por la emancipación, y no perdieron de hecho lo servicios del esclavo libre, pero sin las cargas que la esclavitud imponía. Véase F. Brito Figueroa *ídem*, tomo I, pp. 249 y ss. Véanse las disposiciones sobre la obligación impuesta al Estado de indemnizar a los antiguos dueños de esclavos y el modo de hacerlo, así como el impuesto especial creado con este objeto, en P. Ruggeri Parra, *ídem*, tomo II, p. 38; Brito Figueroa, *ídem*, tomo I, p. 251; J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Tercero, pp 51 y 52, F. González Guinán, *ídem*, tomo V, p. 354.

los procedimientos propios de la Constitución rígida que establecía el texto de 1830[250].

En todo caso, la transacción centro-federal del texto de 1830 no satisfizo ni a los que propugnaban un gobierno centralista ni a los que buscaban la consolidación de un sistema completamente federal, y ya, en la llamada Revolución de las Reformas contra el Presidente Vargas, los federalistas habían insistido en lo inoperante de la organización provincial y propugnaban la transformación de las Provincias en Estados y de las Diputaciones Provinciales en Legislaturas[251].

Esto evidencia que los años de la República durante la vigencia de la Constitución de 1830, continuaron bajo el conflicto de los poderes regionales-caudillistas-militares contra el recién creado poder civil-nacional[252], lo cual condujo a la reforma constitucional de 1857.

VIII. LAS CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1858 Y LAS GUERRAS FEDERALES

1. La Constitución de 1857

Institucionalmente, los acontecimientos de los años 1856 y siguientes, y particularmente la Constitución de 1857, la cual no tuvo sino un año escaso de duración, van a ser de enorme importancia para el desarrollo histórico-político de la República, por varios hechos: ante todo, con la reforma constitucional promovida por Monagas en 1857, para extender el período presidencial y reelegirse antes de finalizar su

250 Véanse Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, p. 38; J. Gil Fortoul, *idem*, Tomo Tercero, p. 76; F. González Guinan *idem*, tomo VI, pp. 34 y 44.

251 Véase el Manifiesto de la Revolución de las Reformas de 1835, en J.M. Casal Montbrún, *idem*, tomo II, Vol. I, pp. 47 y 123. En dicho documento se calificaba a la Constitución de 1830 como «inadecuada a nuestras circunstancias y adversa a los deseos manifestados por el pueblo, inventándose un sistema mixto y contradictorio desconocido hasta entonces y que sólo puede tener por objeto halagar las ideas y miras del Ejecutivo reinante». *Idem*, p. 123.

252 Por ejemplo, es de destacar el rechazo del Presidente José Gregorio Monagas al Proyecto de Ley sobre Organización del Régimen Interior de la República en 1853, que buscaba reforzar el poder de las Diputaciones Provinciales, alegando que se afectaba «el principio centro-federal» y «se limitaban las facultades del Poder Ejecutivo». Véanse las referencias en J. M. Casal Montbrún, *idem*, tomo II, Vol. I, pp. 48 y 124 y ss.

período[253], se inicia la larga historia de reformas constitucionales circunstanciales que caracteriza nuestra evolución constitucional desde 1857, muchas de ellas precisamente para establecer la reelección o aumentar el período constitucional presidencial, como sucedió incluso con la rechazada reforma constitucional de 2007.

Como la elección del Presidente se atribuía en la reforma citada, al Congreso, con anterioridad, en 1856 y mediante la reforma de la Ley de división territorial de la República, se aumentaron a veinte las Provincias que la Constitución de 1830 fijaba en once, decisión que la Constitución Federal de 1864 ratificaría posteriormente[254].

Con esta medida quedaron cesantes los gobernadores interinos y se eligieron nuevos congresistas, todos afectos al régimen de Monagas[255]. En esta forma se inició también una larga historia de modificaciones político-territoriales de la República, al antojo de los gobernantes, que caracterizó las divisiones territoriales, sobre todo a partir de 1881, y que perduró durante todo el resto del siglo XIX y buena parte del siglo XX. Por otra parte, la reforma constitucional de 1857 reaccionó contra los poderes de las Provincias que el compromiso centro-federal de la Constitución de 1830 les había dado; y ello de dos maneras: por una parte, eliminando la competencia de las Diputaciones Provinciales para intervenir en la elección de gobernadores, lo que en 1857 se atribuyó sólo a la competencia del Presidente de la República[256], y en segundo lugar, mediante el establecimiento de un nuevo poder, el «Poder Municipal», al cual se le concedió autonomía[257], y al cual teóricamente se le trasladaron las competencias de las

253 La reforma constitucional de 1857 establecía en el artículo 1º de las Disposiciones Transitorias que «el Congreso en Cámaras reunidas y por las dos terceras partes de sus miembros presentes, procederá a nombrar por esta vez al Presidente y Vicepresidente de la República para el primer período constitucional. Entre tanto los actuales continuarán con sus destinos hasta que sean reemplazados por los que se nombren». Véanse los comentarios sobre la reforma, en F. González Guinán, *ídem*, tomo VI, pp. 63, 78 y 82. Véase en general, Francisco Delgado, «La constitución de 1857: «'por esta vez'», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, tomo I, pp. 155-177.

254 La Ley se dictó el 28 de abril de 1856, Véase F. González Guinán, *ídem*, tomo VI, p. 37.

255 Véanse José Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Tercero, p. 78; F. González Guinán *ídem*, tomo VI, pp. 43 y ss.

256 Artículo 88 de la *Constitución* de 1857.

257 Artículos 85 y 87 de la *Constitución* de 1857.

Diputaciones Provinciales que en el texto de 1857 desaparecen[258]. En esta forma, se estructuró el Poder Municipal autónomo, pero inofensivo hacia el poder central, lo cual va a perdurar hasta nuestros días, y se eliminó completamente el elemento federal que hasta la fecha existía, lo cual originará, ante el conflicto centralismo-federación, las Guerras Federales.

En esta forma, en las Provincias, el «régimen político» quedó a cargo de un Gobernador dependiente y de libre nombramiento del Poder Ejecutivo y en los cantones (divisiones de las Provincias), el Poder Municipal se ejercía «por los Concejos Municipales», a quienes correspondía el «gobierno de los cantones y parroquias en lo económico y administrativo», compuesto por funcionarios electos[259]. La lucha del poder central contra las apetencias regionales-federales-caudillistas, se pretendió resolver a favor del poder central, asfixiando el poder de las Provincias y creando el Poder Municipal[260]; en definitiva, sesgando la aspiración a un federalismo progresivo que los constituyentes de 1830 buscaron, lo cual explica, entre otros factores, la precaria vigencia de la Constitución de 1857[261].

---

258 En su Mensaje al Congreso de 1857, el Presidente J. T. Monagas planteaba la necesaria reforma de las instituciones políticas y, por ende, de la Constitución, alegando que el texto de 1830 establecía «un sistema complicado de Gobierno, que participaba del régimen central al mismo tiempo que del régimen federal, confió a las Diputaciones provinciales toda la parte legislativa del poder municipal, y a los gobernadores la parte ejecutiva de ese mismo poder; pero hizo a las Diputaciones además de responsables de sus actos, dependientes del Congreso General, y a los gobernadores dependientes del Poder Ejecutivo... Tan extraña combinación produjo, desde el principio, el desorden que acompaña siempre a la confusión de los derechos y deberes... prevaleciendo el elemento centralizador, en pugna siempre con el elemento llamado federal, que surgía de cuando en cuando... Pero lo peor de esta equivocada combinación consiste en que, aun cuando hubiera sido verdaderamente independiente el poder municipal, la Constitución lo centraliza también en las Diputaciones y gobernadores contra su peculiar naturaleza... Se estableció de esre modo un poder, que se ha creído federal, con los elementos del poder municipal, a expensas de los pueblos, que no han gozado del beneficio de ninguno, y sólo han sufrido el atraso y los perjuicios que eran consiguientes a semejante desorden». Véase en J. M. Casal Montbrún, *ídem*, tomo II, Vol. I, pp. 130 y 131.

259 Artículos 85, 86 y 88 de la Constitución de 1857.

260 Sobre el significado de la creación del Poder Municipal en 1857, véase Julio Castro Guevara, *Esquema de la Evolución Municipal en Venezuela*, Caracas, 1968 pp. 71 y ss. Las facultades autonómicas del Municipio se ampliaron en la Ley sobre Poder Municipal del mismo año de 1857, *ídem*, p. 72 y ss.

261 Véase J. M. Casal Montbrún, *ídem*, tomo II, Vol. I, p. 50.

2. La Revolución de Marzo de 1858 y la Constitución de 1858

La reforma constitucional de 1857 se ha visto como una reacción del poder central contra el federalismo caudillista regional[262] y, por tanto, como una reacción contra los caudillos locales que dominaban la vida política del país, desintegrada en feudos provinciales. Monagas mismo era un caudillo regional que había dominado siempre en el Oriente del país, y su reacción contra su mismo poder real provocaría evidentemente su caída, en la cual se aliaron conservadores y liberales.

Estos, en efecto, en el mismo momento en que se produce la reforma constitucional y la reelección de Monagas, estaban preparando los mecanismos para hacer efectiva una reacción contra el personalismo y la autocracia de Monagas, y como jefe de la misma, denominada la Revolución de Marzo, se designó al general Julián Castro[263] (1810-1875), quien era Gobernador de la Provincia de Carabobo y uno de los caudillos regionales del centro. En pocos días y por primera vez en la historia política del país, una «revolución», en marzo de 1858, había triunfado[264], provocando el exilio de Monagas; y con este triunfo, se inició en nuestra historia una larga y sucesiva lista de «revoluciones» triunfantes contra gobiernos, hasta 1958.

La Revolución de Marzo de 1858, en todo caso, desde el punto de vista formal, significó una ruptura del hilo constitucional, lo cual no sucedía en la República desde 1829; y desde el punto de vista sustancial, significó el fin de la hegemonía del Partido Liberal. Julián Castro, «General en Jefe del Ejército Libertador, Encargado de la organización provisional de la República» expidió diversos Decretos, y entre los más importantes, desde el punto de vista constitucional, están: el Decreto constituyendo un Consejo de Estado (20 de marzo

262 Gil Fortoul califica a este período de nuestra historia constitucional como la «Reacción centralista», *ídem*, Tomo Tercero, pp. 75 y ss.

263 Véanse Brito Figueroa, *ídem*, tomo I, p. 318; J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Tercero, pp. 88 y 93; Augusto Mijares, *ídem*, p. 111; F. Gonzalez Guinán, *ídem*, tomo VI, pp. 89 y 98, 123 y 131 y ss.

264 En los seis años que siguen al plan de Monagas en 1857, al contrario con lo sucedido con los intentos revolucionarios de los años anteriores, triunfa la Revolución de Marzo contra Monagas (1858); los batallones de Casas derrocan a Castro (1858), los de Echezuría a Gual y proclaman la dictadura de Páez (1861); y finalmente la Federación derroca al gobierno dictatorial de Páez en 1863; y como dice J. Gil Fortoul «seguirán triunfando otras revoluciones», *ídem*, Tomo Tercero, p. 90.

de 1858); el Decreto de 23 de marzo de 1858, modificando las leyes relativas al régimen político de las Provincias; y el Decreto de 19 de abril de 1858, convocando a elecciones para constituir la Convención Nacional. En julio de 1858, además, ordenó la expulsión de Venezuela de todos los jefes del partido Liberal (Juan Crisóstomo Falcón, Ezequiel Zamora, Antonio Leocadio Guzmán), quienes no tuvieron otro camino que la guerra.

En 1858, además, se dispuso la convocatoria a «la gran Convención Nacional aclamada por los pueblos para reconstituir la República sobre las sólidas bases de la más amplia libertad y para rehabilitar los sagrados principios de moral y de justicia que han sido lamentablemente conculcados» (art. 1)[265], a cuyo efecto se llamó «a todos los venezolanos al ejercicio de su soberanía para elegir por voto libre, universal y directo, los Diputados» (art. 2), eliminándose, por primera vez en nuestra historia constitucional, las restricciones al voto, en particular las de carácter económico, establecidas en la Constitución de 1857 (art. 15). Con anterioridad, sólo las elecciones efectuadas para constituir el Congreso de 1811 habían tenido una universalidad similar.

Instalada la Convención en Valencia, el 5 de julio de 1858, cuya composición fue, sin embargo, fundamentalmente conservadora, tres días después, el 8 de julio, ésta emitió una «Resolución organizando el gobierno provisional que produjo la Revolución del 5 de marzo y que designa la ciudad de Valencia como residencia del gobierno provisional»[266]. Dicha Resolución dispuso:

> «El Poder Ejecutivo de la República estará a cargo de un Magistrado con la denominación de Jefe provisional del Estado hasta que se instalen los funcionarios ordinarios que han de regir la República en este ramo, o hasta que la Convención resuelva otra cosa, y se ejercerá conforme a la Constitución de 1830 y leyes existentes en cuanto sean practicables»

265 Véase el texto de éste y los anteriores en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo III, 1851-1860, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1862, pp. 607 y ss. Véase en general, Arturo Peraza Celis, «Proceso Constituyente de 1858», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, tomo I, pp. 179-223.

266 Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo III, 1851-1860, pp. 670 y 671.

(art. 1), y además, resolvió declarar «en toda su fuerza y vigor el título de la Constitución de 1830 que establece las garantías de los venezolanos» (art. 11). En esta forma, la Constitución de 1857 quedaba formalmente sin vigor.

Las discusiones de la Convención de Valencia de nuevo estuvieron signadas por el tema de la forma federal o centralista del Estado[267], y condujeron a que, con fecha 24 de diciembre de 1858, se sancionara la Constitución de ese año. Este texto significó una vuelta al espíritu de la Constitución de 1830: adoptó de nuevo una forma mixta, tratando de conjugar los intereses del gobierno central con los regionales, aun cuando sin utilizar el nombre de «federación»[268].

Además del Poder Nacional, estableció, siguiendo la terminología del texto de 1857, un Poder Municipal no sólo a nivel de cantones, sino a nivel de las Provincias[269], el cual se ejercía por un Concejo y un Jefe Municipal. Previó, además, la existencia de Gobernadores, como agentes del Poder Nacional, pero elegidos por votación universal, directa y secreta[270].

La Constitución, entonces, conservó la división del territorio de la República en «Provincias, cantones y parroquias» (art. 3), pero incorporó una norma que fue el antecedente de los «territorios federales»,

---

267 Véanse J. Gil Fortoul, *ídem*, tomo III, pp. 114, 118 y 120; Augusto Mijares, *ídem*, p. 113; F. González Guinán, *ídem*, tomo VI, pp. 183, 238 y ss., 287 y ss. Véase en general, Eleonora Gabaldón, *La Ideología Federal en la Convención de Valencia. Tiempo y debate*, Academia Nacional de la Historia, Caracas 1987.

268 Este hecho llevará a Antonio Leocadio Guzmán a declarar cínicamente en 1867 lo siguiente: «No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación, cuando no sabe lo que esta palabra significa: esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuestos que toda revolución necesita de bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de federal, invoquemos nosotros esa idea; porque si los contrarios hubieran dicho Federación nosotros hubiéramos dicho Centralismo». Véase en J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Tercero, pp. 136 y 137; Augusto Mijares, *ídem*, pp. 113 y 114; Ramón Díaz Sánchez, «Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)» en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente*, pp. 249 y 250. Vallenilla Lanz califica de «oportunistas» y «falsas» las expresiones de Guzmán, pues «no sólo en Venezuela, sino en casi toda la América Española, se habló de Federación y de confederación mucho antes de hablarse abiertamente de independencia...», *Disgregación*... p. LVI.

269 «El Poder Municipal se ejercerá por una Legislatura y un Gobernador en las Provincias; por un Consejo y un Jefe Municipal en los cantones y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial». Art. 122, Constitución de 1858.

270 Artículos 135 y 137, Constitución de 1858.

referida a los «territorios despoblados que se destinen a colonias y los ocupados por tribus indígenas», estableciendo que los mismos podían «ser separados de las provincias a que pertenezcan, por los Congresos constitucionales y regidos por leyes especiales» (art. 6)[271].

La Convención terminó sus sesiones en febrero de 1859, no sin antes haber designado como Presidente interino de la República a Julián Castro, y después de expedir Decretos y Leyes destinados a la realización de elecciones nacionales, previstas para fines de ese año.

Con el texto de 1858, aun cuando también se buscaba establecer una transacción con la fórmula mixta, indudablemente que los poderes locales salieron fortalecidos tanto a nivel de las Legislaturas Provinciales como de los Concejos Cantonales: el caudillismo regional federalista había llegado a su apogeo de poder político, y sólo faltaban las guerras federales para que se consagrara formalmente la Federación en Venezuela. En todo caso, la Constitución de 1858, a pesar de la composición conservadora de la Convención de Valencia, tuvo una marcada tendencia liberal, pues no sólo consagró constitucionalmente por primera vez en Venezuela el voto universal, directo y secreto[272] sino que se ampliaron considerablemente, con base en los principios liberales, los derechos individuales[273]. Sin embargo, las trabas al poder central perduraron, debilitándose no sólo frente a las Provincias, sino en su misma conformación[274].

En todo caso, la alianza conservadora-liberal en torno a Castro va a durar muy poco, y como causa del conflicto están las medidas a adoptarse contra el depuesto Presidente Monagas, con motivo de las cuales, por primera vez en nuestra historia política, se manifestó agudamente la intervención de las potencias imperialistas europeas y, en particular, de Inglaterra y Francia, cuyas representaciones le habían dado

271 Hasta esa fecha, algunos territorios habían sido objeto de un régimen especial, y particularmente eso sucedió con el territorio conocido como Río Negro, que por Decreto 2, de junio de 1856, se había organizado como Provincia de Amazonas, estableciéndose un régimen especial. Véase *en Recopilación de Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela,* Tomo XVII, Caracas, 1944, p. 186.

272 «Son ciudadanos y por lo tanto, tienen derecho de elegir para el ejercicio de los poderes públicos: 1. Todos los venezolanos mayores de 21 años; 2. Los que sin tener esa edad, sean o hayan sido casados» (Art. 11). «Los derechos de ciudadanos se suspenden: 1º Por enajenación mental, 2º Por condenación a pena corporal en virtud de sentencia ejecutoriada mientras se cumple dicha pena, 3º Por interdicción judicial» (Art. 12).

273 Véanse José Gil Fortoul, *ídem,* Tomo Tercero, p. 125, y Augusto Mijares, *ídem,* p. 113.

274 Véase J. Gil Fortoul, *ídem,* Tomo Tercero, pp. 126 y 127.

asilo. Un «protocolo» firmado con las Legaciones europeas que habían dado asilo a Monagas, por un ministro liberal sin consentimiento de los ministros conservadores, provoca la renuncia del primero y la consecuente alianza del Partido Liberal con las potencias extranjeras contra el gobierno de Castro, cuyas Armadas habían bloqueado el puerto de La Guaira para garantizar la salida de Monagas del país.

3. Los cambios en el sistema electoral en las Constituciones de 1857 y 1858

Con la Constitución de 1857, se iniciaron unos importantes cambios en el sistema de elecciones de la república, tanto para elegir al Presidente de la República como a los miembros de las Asambleas de representantes, que deben destacarse.

En efecto, en cuanto a la universalidad del sufragio, a pesar de que las elecciones para los miembros del Congreso General que, en 1811, se realizaron mediante sufragio universal, excluidos sólo los esclavos; el propio texto constitucional de 1811 estableció restricciones, particularmente de carácter económico, en el ejercicio del sufragio, el cual se reservó a los varones (arts. 26 a 30). Sólo fue, por tanto, a partir de la Constitución de 1857 cuando se eliminaron los requisitos económicos para tener la condición de elector (art. 12). En cuanto al voto femenino, en las Constituciones no se hizo mención a su exclusión, pero en la práctica no se garantizó. La Constitución de 1936, sin embargo, estableció expresamente su exclusión y sólo fue en el Estatuto Electoral de 1946, dictado luego de la Revolución de octubre de 1945, donde se consagró en general expresamente el voto femenino, lo que recogió luego la Constitución de 1947.

Debe destacarse que para tener la condición de ciudadano y, por tanto, de elector, las Constituciones de 1819 a 1857 exigían saber leer y escribir, lo cual limitaba el sufragio de los analfabetos. Esta condición se eliminó en la Constitución de 1858 (art. 11), llegando la Constitución de 1864 a limitar el sufragio sólo a menores de 18 años (art. 16, Ord. 11). En la Constitución de 1925, se otorgó la calidad de electores a los venezolanos mayores de 21 años (art. 32, Ord. 12), lo que se siguió en la Constitución de 1936. Por ello, en la evolución del sistema electoral, es de destacar también que fue la reforma de

la Constitución de 1936, sancionada a la muerte de Gómez, la que restringió aún más el derecho al sufragio, al atribuir el derecho a «los venezolanos varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política» (art. 32, Ord. 14).

En cuanto al carácter directo o indirecto del sufragio, por lo que se refiere a las elecciones presidenciales, desde la Constitución de 1811 hasta la Constitución de 1858, el sistema electoral fue indirecto y la elección del Presidente de la República se realizó por Colegios Electorales o Asambleas Electorales, electos a su vez por sufragio restringido; de manera que fue a partir de la Constitución de 1858, hasta la de 1874, que las elecciones presidenciales se realizaron en forma directa por los electores, en sufragio fundamentalmente universal. Esta tendencia se revirtió en la Constitución de 1881, que estableció de nuevo la elección indirecta del Presidente de la República, la cual se atribuyó a un Consejo Federal designado por el Congreso, regulación que permaneció en la Constitución de 1891.

La Constitución de 1893 volvió a establecer el sistema electoral directo y secreto (art. 63), lo cual se eliminó de nuevo en la Constitución de 1901, al establecer un sistema electoral indirecto para Presidente de la República con participación de los Concejos Municipales (art. 82). A partir de este texto constitucional y hasta la Constitución de 1945, el sistema electoral para elegir el Presidente continuó siendo indirecto, efectuándose la elección por el Congreso o por un Cuerpo Electoral designado por éste. Sólo fue a partir de la Constitución de 1947, que se estableció la elección del Presidente de la República en forma directa y secreta y, como se dijo, mediante sufragio universal.

Para las elecciones de las Asambleas representativas, puede decirse que la elección de Senadores al Congreso Nacional, en toda nuestra evolución constitucional, con excepción de las Constituciones de 1947 (art. 154), y de 1961 (art. 148), siempre fue indirecta, realizándose la elección, generalmente por las Asambleas Legislativas de los Estados Federados, por el Congreso Constituyente o por los Colegios Electorales Provinciales. En cuanto a la elección de Diputados al Congreso Nacional, desde la Constitución de 1811 hasta la Constitución de 1830, la elección de Diputados al Congreso Nacional se realizó mediante el sistema indirecto; de manera que fue a partir de la Constitución de

1858 que se estableció la elección directa de los Diputados al Congreso, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que estableció una elección indirecta de los Diputados al Congreso Nacional por las Municipalidades de cada Estado Federado (art. 55).

Otro elemento de la evolución del sistema electoral venezolano está marcado por la transición del sufragio público al sufragio secreto. En las primeras Constituciones de la República de 1811 y 1830, el sistema de voto público fue exigido, y fue en esta materia donde la Constitución de 1857 también estableció el gran cambio al prever la garantía del sufragio secreto, lo cual perduró hasta 1874, cuando la Constitución de ese año volvió a establecer el sufragio público. Ello fue cambiado de nuevo por la Constitución de 1893 al exigir, como en todas las Constituciones posteriores, el sufragio secreto, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que no estableció nada al respecto.

Por último, en cuanto al sistema de escrutinio para la elección del Presidente de la República, la evolución marcó una transición de un sistema electoral de mayoría calificada a un sistema de mayoría relativa. En efecto, las Constituciones de 1811 y 1857 exigieron una mayoría de las dos terceras partes de la votación para la elección presidencial, previendo la Constitución de 1857, por ejemplo, el recurso a una segunda votación entre los dos candidatos que hubieran sacado mayor número de votos, cuando ninguno hubiere obtenido la mayoría calificada (art. 59). Esta exigencia de la obtención de las dos terceras partes de la votación para la elección del Presidente fue modificada por la Constitución de 1858, la cual exigió la mayoría absoluta, exigencia que permaneció en el texto constitucional hasta la Constitución de 1922. A partir de esa fecha, las Constituciones nada indicaron sobre sistema de escrutinio, hasta que la Constitución de 1947 previó la elección directa del Presidente de la República por mayoría relativa de votos, lo que ha permanecido hasta la Constitución de 1999.

4. El inicio del sistema de control de constitucionalidad en la Constitución de 1858

Un aspecto constitucional que debe destacarse es que la Constitución de 1858 tuvo, además, una enorme importancia, pues fue

en la misma donde por primera vez se consagró la competencia de la Corte Suprema en materia de control de constitucionalidad de las leyes, al asignársele competencia para «declarar la nulidad de los actos Legislativos sancionados por las Legislaturas Provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando sean contrarios a la Constitución» (artículo 113, ordinal 8). Aun cuando en forma limitada para la sola impugnación de las leyes estadales, puede decirse que con esta previsión constitucional se originó en Venezuela el recurso de inconstitucionalidad con carácter de acción popular, otorgada a «cualquier ciudadano», pero limitado.

Este sistema, que perseguía evitar las invasiones de los Estados en las competencias del Poder Central, se invirtió totalmente en la Constitución Federal de 1864, para proteger a los Estados frente a las invasiones en sus competencias y derechos autonómicos por parte del Poder Central. En dicho texto se señaló que: «Todo acto del Congreso o del Ejecutivo Nacional que viole los derechos garantizados a los Estados en esta Constitución o ataque su independencia, deberá ser declarado nulo por la Alta Corte, siempre que así lo pida la mayoría de las Legislaturas» (artículo 92). En esta forma, se eliminó la popularidad del recurso y se limitó la legitimación activa a las Legislaturas estadales cuando lo decidieran por mayoría. Se consagró, sin embargo, en la Constitución de 1864, la competencia de la Corte Suprema para «declarar cual sea la Ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados o las de los mismos Estados» (artículo 89, ordinal 9), lo cual, si bien no constituía un control de la constitucionalidad de las leyes, permitía a la Corte ejercer un control de la vigencia y legalidad del ordenamiento normativo.

Esta situación se mantuvo invariable hasta que el texto constitucional de 1893 extendió este control de la vigencia y legalidad del ordenamiento normativo a otros actos estatales y a su conformidad con la Constitución, al atribuir a la Corte Suprema competencia para «declarar cual sea la Ley, decreto o resolución vigente cuando estén en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, o cualquiera con esta Constitución» (artículo 110, ordinal 8). Se consagró, así, de nuevo, el recurso de inconstitucionalidad,

extendido a «la ley, decreto o resolución», manteniéndose además la norma de protección de los derechos de los Estados frente a las invasiones de sus competencias por el Poder Nacional (artículo 123).

Por otra parte, en el mismo texto constitucional de 1893, por primera vez se consagró una protección efectiva, al menos teóricamente, a los derechos garantizados en el texto fundamental, al señalar que los que los menoscabaren o dañaren «serán tenidas como inconstitucionales y carecerán de toda eficacia» (artículo 17); norma que en fórmula similar va a ser mantenida en todas las constituciones posteriores. La misma Constitución atribuyó a la Corte Suprema competencia para declarar «la nulidad de todos los actos dictados con usurpación de autoridad y de las decisiones acordadas por requisición directa o indirecta de la guerra o de reunión del pueblo en actitud subversiva» (artículo 110, ordinal 9; 118 y 119), fórmula que con variantes permaneció en los textos posteriores. Por ello, indudablemente, en este texto constitucional de 1893 puede situarse el punto de partida de un efectivo control de la constitucionalidad de los actos estatales concentrado en la Corte Suprema. Este control se completaría a partir del código de Procedimiento Civil del 14 de mayo de 1897, al consagrar el control difuso de la constitucionalidad, que permite a todo juez inaplicar una ley que estime inconstitucional, norma recogida en el Código de 1916 (artículo 7), aún vigente en 1977.

Este sistema de la Constitución de 1893, con la sola excepción del texto constitucional de 1901, que consagró una vía indirecta de control de la constitucionalidad que podían promover los Tribunales, de oficio o a instancia de parte, ante la Corte Suprema (artículo 106, ordinal 8), se ha mantenido más o menos en los mismos términos en todos los textos constitucionales posteriores, siempre en proceso de ampliación, de manera que en la Constitución de 1925, se agregó la competencia de la Corte Suprema para declarar la nulidad de las Ordenanzas Municipales que menoscabasen o dañasen los derechos garantizados a los ciudadanos (artículo 34), y posteriormente, en la Constitución de 1936, se incluyó en la enumeración a los Reglamentos (artículo 34); y en la Constitución de 1936 se consagró la amplitud total del recurso respecto de cualquier «acto violatorio de la Constitución» y no sólo violatorio de los derechos garantizados por la misma (artículo

123, ordinal 11), lo cual ha permanecido en la evolución constitucional posterior. Todo ello culminó con el completo sistema de justicia constitucional que establecieron las Constituciones de 1961 y 1999.

5. La Asamblea Constituyente de 1858 y el inicio de la práctica histórica de la convocatoria de Asambleas Constituyentes para recomponer el hilo constitucional

Con la convocatoria en Valencia de la *Gran Convención Nacional,* que sancionó la Constitución de 31 de diciembre de 1858, se recompuso el orden constitucional que había sido roto con el golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Monagas, que se efectuó con la Revolución de Marzo de 1858, comandada por Julián Castro, luego de que el año anterior, en 1857 se había reformado la Constitución de 1830. Con ello se inició el proceso venezolano de convocatoria de Asambleas Constituyentes como consecuencia de rupturas del hilo constitucional, a los efectos de recomponerlo[275].

Antes, en sentido estricto, existieron dos Asambleas Constituyentes en el sentido de congresos de representantes convocados con el objeto de constituir un Estado, es decir, establecer la organización política de una sociedad dada, en un territorio determinado, y que fueron el *Congreso General* de 1811, reunido en Caracas con el objeto de constituir el Estado venezolano independiente de la Corona Española con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela 21-12-1811; y el *Congreso Constituyente* convocado en Valencia, en 1830 por el General Páez, para constituir el Estado venezolano separado de la Gran Colombia y la sanción de la Constitución del Estado venezolano de 1830. A partir de 1858, las Asambleas Constituyentes no tuvieron por objeto, obviamente, constituir el Estado, sino reconstituir el hilo constitucional que había sido roto generalmente por un golpe de fuerza. La única excepción fue la Asamblea Nacional Cons-

275 Véase en general, Elena Plaza, «A manera de conclusión: las funciones políticas de los procesos constituyentes venezolanos, 1811-1999», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999,* Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, pp. 809-830; Allan R. Brewer-Carías, Las Asambleas Constituyentes en la Historia de Venezuela, *El Universal,* Caracas, 08/09/98, p. 1-5.

tituyente de 1999, que no fue producto de un golpe de Estado, sino que más bien el golpe de Estado lo dio la misma[276].

En efecto, luego de la sanción de la Constitución de 1858, la misma fue anulada por José Antonio Páez en 1862, en medio de las Guerras Federales, de cuya conclusión resultó la convocatoria de una *Asamblea Constituyente* que se reunió en Caracas en 1864, y que sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela del 13 de abril de 1864, con la que se inició el segundo período constitucional de la historia de Venezuela, el del Estado Federal.

Después de múltiples vicisitudes políticas que afectaron la vigencia de la Constitución de 1864, que fue reformada en 1874, 1881 y 1891, con motivo del irregular procedimiento seguido en la última reforma, se generó la Revolución Legalista de 1892, comandada por Joaquín Crespo, de la cual resultó la convocatoria de una nueva *Asamblea Nacional Constituyente*, que se reunió en Caracas en 1893, y que sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1893.

En 1899, se desarrolló la Revolución Liberal Restauradora, comandada por Cipriano Castro, quien al año siguiente convocó una *Asamblea Nacional Constituyente* que sancionó la Constitución de 29 de marzo de 1901, con la que se inició el tercer período constitucional de Venezuela, el del Estado Centralizado Autocrático. Después de la Revolución Reivindicadora, comandada por Manuel Antonio Matos, y del triunfo militar de Gómez contra los caudillos liberales, en 1904 el Congreso asumió las funciones, facultades y derechos que corresponden al *Poder Constituyente* y sancionó la Constitución de 1904.

La consolidación de Gómez en el poder después de 1908, originó la convocatoria de un *Congreso de Diputados Plenipotenciarios* que promulgó un Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 y luego sancionó la Constitución de 1914, la cual a su vez fue enmendada o reformada durante el régimen de Gómez en 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931; y luego de su muerte en 1936 y 1945.

El 18 de octubre de 1945, estalló la Revolución de Octubre, comandada por militares y el Partido Acción Democrática contra el gobierno del Presidente Medina, iniciándose en esta forma el cuarto de los períodos políticos de nuestra historia, el del Estado Democrá-

---

276 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, UNAM, México, 2002.

tico Centralizado, para lo cual la Junta Revolucionaria de Gobierno convocó, en 1946, la elección de una *Asamblea Constituyente*, que se reunió en Caracas y sancionó la Constitución de 5 de julio de 1947.

Cinco años después de que, el 24 de noviembre de 1948, se produjera un golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Gallegos, mediante el cual la Junta Militar en el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio dispuso la aplicación de la Constitución de 1936, como había sido reformada en 1945; en 1953 se eligió una *Asamblea Constituyente* de los Estados Unidos de Venezuela, que fue la que sancionó la Constitución de 15 de abril de 1953. Luego de un nuevo golpe de Estado, el 23 de enero de 1958, la Junta Militar y la subsiguiente Junta de Gobierno asumieron el poder, continuando en aplicación la Constitución de 1953, hasta que el Congreso que había sido electo en 1958 conforme a dicho texto, siguiendo sus normas, reformó totalmente la Constitución, sancionando la Constitución del 23 de enero de 1961, con la cual se consolidó el régimen democrático en el país.

La Constitución de 1961, como ninguna antes en toda la historia constitucional, no establecía como mecanismo para su reforma la convocatoria de una Asamblea Constituyente, sino sólo los procedimientos de enmienda y de reforma. Sin embargo, a pesar de ello y con base en una ambigua sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en 1999, el recién electo Presidente de la República, Hugo Chávez, convocó una *Asamblea Nacional Constituyente*, que fue electa ese mismo año y la cual, después de intervenir todos los poderes públicos, con lo cual dio un golpe de Estado, sancionó la Constitución de 31 de diciembre de 1999, que fue aprobada mediante referendo. En la Constitución de 1999, se reguló expresamente, por primera vez en las Constituciones venezolanas, además de los procedimientos de enmienda y de reforma constitucional, la posibilidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente para efectuar reformas sustanciales, cambiando el Estado y el ordenamiento jurídico.

6. Las Guerras Federales y la Dictadura de José Antonio Páez (1861)

Antes de que se sancionara la Constitución de 1858 en la Convención de Valencia para recomponer el hilo constitucional que había

sido roto, puede decirse que ya los preparativos y el inicio de la guerra civil que se convertiría en las Guerras Federales, ya estaban en curso[277]; y a la cabeza de la reacción contra el gobierno estaban Antonio Leocadio Guzmán y el Gral. Juan Crisóstomo Falcón, cuyo partido, el Liberal, se oponía al del gobierno, que se denominó Partido Constitucional[278]. La bandera de la Federación, enarbolada por el Partido Liberal, dará lugar a la «guerra larga», de carácter social, que se inició a comienzos de 1859, al pronunciarse la ciudad de Coro por la Federación por boca del comandante Tirso Salaverría. Los insurrectos de Coro buscaron a los exilados a Curazao, entre ellos a Zamora.

Esta Guerra Federal, como guerra civil, evidentemente que produjo profundas consecuencias en nuestra historia político-social que deben destacarse: por una parte, desde el punto de vista político, condujo al triunfo del regionalismo y caudillismo locales frente al poder central, siendo la federación, la forma política reafirmadora del poder de los caudillos regionales y de la desintegración político-feudal de la República[279]. Por

277 Véase José S. Rodríguez, *Contribución al Estudio de la Guerra Federal en Venezuela,* tomo I, Caracas, 1960, pp. 202 y ss. Véase F. González Guinán *ídem*, tomo VI, pp. 187 y 192 y 301 y ss.

278 El Partido Constitucional del Gobierno, se denominó por sus adversarios como Godo, Oligarca, Conservador, Central, Centralista y Colorado; y el partido de la Revolución se denominó Liberal, Federalista o Federal («federal») y Amarillo. Los colores, en virtud de las banderas de combate. Véase J. Gil Fortoul, *ídem*, p. 135. Sobre la denominación de los partidos históricos, véase R. A. Rondón Márquez, Guzmán Blanco, *El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1944, pp. 377 y ss.

279 De acuerdo con la expresión de L. Vallenilla Lanz, el régimen federal que se consagró formalmente en 1864, fue la sanción constitucional del feudalismo caudillesco o federación caudillesca. *Disgregación...*, p. LXX. Véase la cita también en Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, tomo I, Caracas, 1945, p. 88. J. M. Hernández Ron lo califica como «federalismo de componenda». Véase su prólogo al tomo II de Pablo Ruggeri Parra, *ídem*, p. 10. Por otra parte, Ramón J. Velásquez la califica de «alianza de intereses feudales» y confirma así la relación entre la federación y el latifundismo-feudal en Venezuela: «Cada uno de los Estados de la alianza federal es en realidad un gran feudo, subdividido o repartido en verdaderas encomiendas políticas entre los tenientes o aliados de los grandes señores provinciales quienes de esta manera garantizan al que está en Caracas la seguridad de la paz o de los contingentes humanos necesarios para hacer la guerra». «El poder de Guzmán Blanco, primero, y más tarde el de Joaquín Crespo, no se basa en la existencia de un poderoso ejército nacional, de unas finanzas ordenadas o de un verdadero aparato administrativo sino en el cumplimiento de un pacto que une, para el disfrute del poder, a los señores terratenientes y guerreros esparcidos en las vastas, poco desarrolladas y bastante aisladas provincias que forman la República. Es una alianza entre iguales, dentro de lo cual cada señor goza de sus privilegios y domina sobre una realidad semibárbara cuya permanencia defiende evitando toda posibilidad de cambio o reforma». Véase R. J. Velásquez, *La Caída del Liberalismo Amarillo, Tiempo y Drama de Antonio*

otra parte, y desde el punto de vista social, a pesar de sus promotores, la Guerra Federal desencadenó en el país una segunda revolución social, continuación de la que se había producido en las guerras de independencia, pero todavía más anárquica que aquella[280], pues provocó la desaparición física de gran parte de la oligarquía, es decir, de las clases privilegiadas y los blancos, a manos de los resentimientos populares, conduciendo a una igualación social, afianzada posteriormente en el mestizaje[281].

Paredes, Caracas, 1973, pp. VII y VIII. Augusto Mijares señala que cuando se practicó la federación «fue en forma anárquica, para convertir cada región de la República en feudo de los caudillos triunfantes», *ídem*, p. 125. J. Nucete Sardi señala que la Federación «desfeudalizó, aun cuando creó nuevos caudillismos político y militares»... «Hubo una federación de caudillos», en «El Manuscrito de un Coronel Federal» (Prólogo), en Emilio Navarro, *La Revolución Federal, 1859 a 1863*, Caracas, 1963, pp. X y XI. En otro lugar, el mismo Vallenilla Lanz insiste en que «lo que nuestros teóricos del federalismo consideraban ingenuamente como una novedad, no tendía a otro resultado sino al de cubrir con un ropaje republicano las formas disgregativas y rudimentarias de la colonia, dándole el nombre pomposo de Estados o Entidades Federales a las ciudades o Distritos Capitulares, que eran entonces lo que casi son todavía (1929): pequeñas ciudades con extensas y desiertas jurisdicciones territoriales», en *Disgregación...*, p. LVII. Domingo Alberto Rangel también señala dentro de la misma orientación que el sistema federal, como el feudal, reposará en «un tácito pacto de vasallaje»; «El Presidente de la República actuará como un '*Primus inter pares*' de la numerosa familia de caudillos que se apropian de las distintas regiones del país», en *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 71.

280 J. Gil Fortoul, al calificarla de revolución social, señala que «el rérmino de Federación se transforma radicalmente en el cerebro de la gente inculta hasta perder su significación puramente política de autonomía local, para convertirse en bandera de todo género de reivindicaciones democráticas, y en tendencia a una definitiva igualación de todas las clases sociales», *ídem*, Tomo Tercero, p. 137. L. Vallenilla Lanz, al referirse a las masas populares que soporraron la federación, señala lo siguiente: «Las masas populares que habían sido realistas con Boves y patriotas con Páez durante la guerra de independencia fueron después, liberales con Guzmán y Zamora en el 46 y federales con el mismo Zamora, con Falcón y con Sotillo en el 59», *Cesarismo...*, p. 194.

281 En esta «revolución social más amplia y profunda que la misma revolución antes política que social, de la Independencia». «desaparece la oligarquía, se resuelven definitivamente todas las castas y se realiza de hecho la igualdad democrática», *ídem*, p. 53. Véase, además, *ídem*, pp. 161 y ss. Agrega Gil Fortoul lo siguiente: «Durante los cuatro o cinco años que siguieron al de la emancipación, no se nota ningún cambio social ni político debido a la influencia de los nuevos ciudadanos (esclavos libres). Muchos continúan viviendo como peones y colonos en las haciendas de sus antiguos señores; otros se dispersan por ciudades y campos, todos van a confundirse poco a poco con la masa de mestizos que forman la mayoría de la población venezolana. En la vida pública no empiezan a intervenir algunos sino por consecuencia de las guerras federales»..., *ídem*, p.132. Por su parte, L. Vallenilla Lanz señala claramente que «nuestras contiendas civiles posteriores a la Independencia, no han sido como las de otros países de Hispanoamérica, choques de dos oligarquías que se disputan el predominio político. Verdaderas revoluciones sociales, éstas han sido como las etapas de esta evolución que al cabo de un Siglo ha dado por resultado el triunfo del igualitarismo», *Cesarismo...*, p. 291, F. Brito Figueroa, también considera a las guerras federales, como una guerra social, *ídem*, tomo I, pp. 289, 258 y 317 y ss.

Sin embargo, es de destacar que las guerras federales, a pesar de su carácter social y de la rebelión que provocaron en las poblaciones rurales contra los dueños de la riqueza territorial, no transformaron la estructura latifundista, pues la propiedad de la tierra pasó de los caudillos militares conservadores a los caudillos militares federales[282]. De ahí que, en la segunda mitad del siglo XIX, se afiance el latifundismo en Venezuela, como base de la estructura social y económica del país, hasta el advenimiento de la explotación petrolera, defraudándose las bases revolucionarias de carácter social de la Guerra Federal.

Las consecuencias de la Guerra Federal, en todo caso, no han cesado de ser fuente de opiniones divergentes[283], y quizás lo que en su momento revelaron fue la gran debilidad de las instituciones de la República que condujeron a la anarquía.

Debe recordarse que, a los tres meses de asumido el poder, en junio de 1858, Julián Castro había expulsado del territorio nacional a una fracción del partido liberal que no había encontrado posiciones en el gobierno, entre los cuales estaban los que luego serían los caudillos federales: Juan Crisóstomo Falcón, Ezequiel Zamora, Antonio Leocadio Guzmán, a quienes hay que agregar a Antonio Guzmán Blanco, ya expatriado desde septiembre de 1857. En Saint Thomas, en octubre de 1858, algunos de los expulsados formaron la Junta Patriótica de Venezuela y formularon la primera proclama de la Federación[284].

Al mes siguiente de designado Castro Presidente interino y a los pocos días de terminada la Convención de Valencia, el General Falcón se puso a la cabeza de la revolución federal, después de la proclama de

---

282 Véase F. Brito Figueroa, *ídem*, tomo II, p. 295. R. Díaz Sánchez considera que con las guerras federales, «todo el esquema social queda modificado. Ya no habrá más castas en Venezuela. Subsistirán ciertamente las clases, pero definidas no conforme al patrón estamental de otros tiempos sino por la posición económica», *ídem*, p. 253.

283 Véase las apreciaciones de A. Mijares, *ídem*, pp. 122 y ss.; Pablo Ruggeri Parra, por ejemplo, sostiene que el sentimiento igualitario no se debió ni a la guerra ni a la Constitución Federal, sino al resultado de un proceso que data de los orígenes de la nacionalidad. A su juicio, «la guerra federal fue una calamidad nacional sin resultado alguno favorable para el país», *ídem*, tomo II, p. 63. Véase las diversas opiniones citadas por F. Brito Figueroa, *ídem*, tomo I, pp. 327 y ss.

284 Véase J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo II, Berlín, 1904, pp. 367 y 368.

la Federación el 20 de febrero de 1859, en Coro. En los meses siguientes, el General Zamora recorrió al país, enfrentando sus tropas a las constitucionales. En julio de 1859, el General Páez, quien no había aceptado formar parte del gobierno de Castro, viaja a Nueva York, el General Falcón desembarca en las costas de Puerto Cabello y expide, en Palmasola, su Proclama contra la Constitución de Valencia, y en ese mismo mes, el propio Presidente Castro publica una alocución en la cual, materialmente, toma el partido federal. A finales de julio de 1859, el General Castro es depuesto de la Presidencia y obligado a renunciar y hecho preso. Por ello se encargó del Poder Ejecutivo al Designado Pedro Gual, hasta que, en septiembre, asumió el Vicepresidente Manuel Felipe Tovar.

Efectuadas elecciones a fines de 1859, el Congreso de 1860 proclamó a Manuel Felipe de Tovar (1803-1866), como Presidente de Venezuela, Vicepresidente a Pedro Gual y Designado a León de Febres Cordero[285]. En junio de 1860, al año de haber sido depuesto, en las Cámaras Legislativas se promovió, contra el General Castro, la acusación de traición e infracción de la Constitución, y de haber atentado contra la forma de gobierno en ella establecida, razón por la cual, en junio, fue declarado culpable del delito de traición y expatriado. Las guerras continuaron con triunfos federales y conservadores, de manera que Zamora le ganó al gobierno la batalla de Santa Inés (1859), pero murió en el sitio de San Carlos en 1860; y en ese mismo año, el general Febres Cordero ganó, en defensa del gobierno, al general Falcón en la batalla de Coplé. A mediados de marzo de 1861, el General Páez regresó al país, llamado por el partido dictatorial. El Presidente Manuel Felipe Tovar, quien había sido electo en 1860 en las primeras elecciones directas y secretas republicanas para el período 1860-1864, designó a Páez como Jefe del Ejército, quien para ese momento (1861) se desempeñaba como representante diplomático en los Estados Unidos.

A fines de mayo, el Presidente Tovar renunció al cargo, y asumió el Ejecutivo el Vicepresidente Gual, quien encargó de nuevo a Páez del mando supremo del Ejército. El 29 de agosto de 1861, el Presidente Gual fue detenido, y a partir de esa fecha comienzan a dejar de respe-

285 *Idem*, p. 380.

tarse las formas legales en relación con el ejercicio del poder[286]. Páez asume de hecho el poder y se declara la Dictadura[287].

En esa forma, la ruptura formal de la Constitución de 1858 se produjo con el Decreto del 10 de septiembre de 1861, de «José Antonio Páez, General en Jefe de los Ejércitos y Jefe Supremo de la República», mediante el cual, desde esa fecha quedó «encargado del mando de la República como Jefe supremo civil y militar» (art. 1°), declarando que su gobierno duraría «hasta tanto que se consiga la pacificación de la República» (art. 2)[288]. Posteriormente, por Decreto del 1° de enero de 1862, el General Páez organizó el «Gobierno del Jefe Supremo», al estimar que era justo y conveniente que la República no careciera por más tiempo de bases constitutivas. En este texto, por tanto, se dictaron unas bases constitucionales mínimas de la República, en las cuales se decretaron derechos del ciudadano y previeron normas de organización mínima del Poder Supremo, de las provincias y de la Justicia. En el Artículo 6° de ese texto, el General Páez expresó: «En nombre y por autoridad de los pueblos continuaré ejerciendo el Poder Supremo hasta que la República se constituya legalmente»[289]. A este acto, de evidente carácter inconstitucional, siguieron otros formalmente expedidos: los Decretos de 1° de enero de 1862, organizando el Consejo de Estado y estableciendo la forma de elección de quien debía sustituir al Jefe Supremo; y el Decreto 2 de enero de 1862, derogando las leyes del Código de Imprenta de 1855 y estableciendo restricciones a la libertad de imprenta, cuyos abusos, se decía en la motivación, habían «sido verdaderamente escandalosos y han causado a la sociedad profundo daño»[290].

---

286 La fecha del 29 de agosto de 1861 —dice Gil Fortoul— marca la agonía del régimen establecido desde 1830. Hasta entonces, todos los partidos, inclusive el partido reaccionario de Monagas, habían procurado justificar sus propósitos, y aun sus errores, con preceptos de leyes vigentes o con nuevos actos legislativos. En cambio, la dictadura se implanta a mano violenta. *Idem*, Tomo Tercero, p. 192. Véase F. González Guinán, *ídem*, tomo VII, pp. 337 y ss.

287 Véase Elena Plaza, *Versiones de la Tiranía en Venezuela. El último Régimen del General José Antonio Páez 1861-1863*, Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2000.

288 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo II, 1851-1860, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 95 a 97.

289 *Idem*, pp. 250 y 252, y pp. 505 y ss., respectivamente.

290 *Idem*, pp. 252 a 254 y pp. 505 y ss., respectivamente.

Algo más de un año y medio estuvo Páez en el poder, período durante el cual las guerras federales continuaron, a pesar de algunos intentos de poner fin a las mismas, en los cuales participaron, como negociadores, el propio General Páez y el General Falcón. A comienzos de 1863, los ejércitos federales dominaron el país, razón por la cual se concluyó, en mayo de 1863, el Convenio de Coche, suscrito entre el Secretario General del Jefe Supremo de la República, Pedro José Rojas, y el General y Jefe de las Fuerzas Federales, Antonio Guzmán Blanco.

En dicho Convenio, «con el objeto de realizar la pacificación del país», acordaron convocar una Asamblea que debía reunirse en 30 días, compuesta por 80 miembros elegidos «la mitad por el Jefe Supremo de la República (Páez) y la otra mitad por el Presidente Provisional de la Federación» (Falcón), Asamblea a la cual el Jefe Supremo debía entregar el mando de la República y cuyo primer acto debía ser el nombramiento del gobierno que debía presidir la República mientras ésta se organizaba[291]. Finalizaban así las hostilidades, y con ello la Dictadura y las Guerras Federales, iniciándose el gobierno federal en el país, y con ello el segundo de los grandes períodos de nuestra historia política y constitucional. Páez salió de Venezuela en agosto de 1863 hacia Estados Unidos y ya no regresaría más al país, falleciendo en Nueva York en 1873. Nadie, sin embargo, había ejercido tanta influencia durante el primer período de la histária del país, como luego la ejerció, durante el segundo período de nuestra histária, Antonio Guzmán Blanco, quien para cuando salió Páez de Venezuela, ya había sido designado en junio de 1863 como Vicepresidente por la Asamblea Nacional convocada en la Victoria, de acuerdo con lo pautado en el Tratado de Coche, donde se había designado presidente provisional al general Falcón.

291 Véase el texto del Convenio de Coche y su antecedente, en José S. Rodríguez, *ídem*, Tomo Segundo, pp. 336 y ss.; J. Regino Pachano, *Biografía del Mariscal Juan C. Falcón*, Caracas, 1960, pp. 178 y 179; en F. González Guinán, *ídem*, tomo VIII, pp. 123 y ss., y J. Gil Fortoul, *ídem*, Tomo Tercero, pp. 214 y ss.

CUARTA PARTE
EL PERÍODO DE LA FEDERACIÓN Y DE LA AUTOCRACIA (1863-1901)

El segundo de los grandes períodos históricos en la evolución política del país se inició al finalizar las guerras federales (1858-1863), hecho que produjo un cambio total en el panorama político, dando lugar al predominio del partido liberal por un lapso de 38 años hasta 1901. El Proyecto político federal, su implementación y desarrollo, signó la labor de las generaciones de fines del siglo XIX.

I. LA INSTAURACIÓN DEL RÉGIMEN FEDERAL

1. El Gobierno Federal Provisional (1863)

La Asamblea Nacional convocada por el General Páez por Decreto de 6 de junio de 1863[1], conforme a lo acordado en el Convenio de Coche, se instaló en La Victoria, y el 17 de junio de 1863, nombró al General Juan Crisóstomo Falcón (1820-1870) como Presidente Provisional de la República y a Antonio Guzmán Blanco, como Vicepresidente para el período 1863-1865. El General Falcón debía «ejercer con el carácter de Presidente del Gobierno de la República, mientras que se reúna la Asamblea Constituyente que él ha de convocar, y se organiza definitivamente al país», y el 13 de agosto, como se dijo, Páez salió al exilio.

A partir del 24 de julio de 1863, el General en Jefe Juan Crisóstomo Falcón, Presidente provisional de la Nación, comenzó a organizar el gobierno de la República, dictando al efecto varios Decretos,

---

1 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, 1861-1870, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1829, p. 263.

creando el cargo de Procurador General de la Nación, organizando al gobierno central y creando el Ministerio de la Marina[2]. Mediante Decreto de 8 de Agosto de 1863, mientras se expedían las leyes y decretos correspondientes, se declararon «en su fuerza y vigor las leyes civiles y criminales que estaban vigentes antes del día 15 de marzo de 1858, en todo aquello en que directa o indirectamente no se opongan al sistema federal proclamado por los pueblos» (art. 1), con excepción del Código de Comercio, el cual se declaró vigente[3]. Quedaba así derogado el primer Código Civil de la República, dictado ese mismo año[4].

El 12 de agosto de 1863, el Presidente de la República comenzó a establecer formalmente las bases de «la forma representativa federal» del Estado, a cuyo efecto fijó las atribuciones del gobierno general, estableciendo que «todo lo que no esté atribuido al gobierno general corresponde naturalmente a la administración particular de los Estados» (considerandos y art. 4º). Se aclaraba, sin embargo, en el Decreto, que también correspondía al gobierno general «lo que sea esencialmente nacional por ser de aquellas medidas que abrazan a todos los Estados y que propendan a su prosperidad, orden, adelanto y bienestar» (art. 20)[5], con lo que se estableció, así, el principio de repartición de competencias entre el nivel federal-nacional y el de los Estados miembros.

El General Falcón convocó la Asamblea Constituyente de la Federación Venezolana estableciendo las modalidades de elecciones de los Diputados[6], y el 16 de agosto de 1863 dictó un Decreto de garantías de los venezolanos, entre las cuales se consagró el sufragio sin otra restricción que la minoridad[7].

Se practicaron elecciones y la Asamblea Constituyente, instalada en diciembre de 1863 bajo la presidencia de Antonio Leocadio

---

2 *Idem*, pp. 264 a 266.

3 *Idem.*, p. 267..

4 En relación con el Código Civil de 1863 y su derogatoria, véase F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, tomo VIII, Caracas, 1954, pp. 92 y 162.

5 Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, p. 268.

6 *Idem.*, pp. 269 a 271. Véase en general, Rafael Lugo Felice, «Proceso Constituyente de 1863», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, tomo I, pp. 225-264.

7 Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, pp. 271-272. Véase además a J. Gabaldón Márquez (ed.), *Documentos Políticos y Actos Ejecutivos y Legislativos de la Revolución Federal*, Caracas, 1959, pp. 163 y ss.

Guzmán, en diversos actos de rango constitucional[8], ratificó al general Falcón como Presidente de los Estados Unidos de Venezuela y a Antonio Guzmán Blanco como Vicepresidente[9] y ratificó, asimismo, todos los actos que habían «consumado en ejercicio de la autoridad omnímoda que le confirieron los pueblos»[10].

La Asamblea Constituyente, además, el 26 de diciembre de 1863, declaró vigentes las atribuciones reservadas al gobierno general de los Estados Unidos de Venezuela, que el 8 de abril había fijado el General Falcón[11], y el 29 de febrero de 1864, resolvió fijar el radio de acción exclusivo del Gobierno General, erigiendo al Distrito Federal, cuya organización y régimen político y administrativo se decretó el 9 de marzo por el General Falcón[12].

El 28 de marzo de 1864, la Asamblea sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela[13], la cual estableció, formalmente, la forma federal del Estado venezolano[14].

2. La Constitución de 1864 y la alianza caudillista-federal-regional

Con la Constitución de 1864 se inició, por tanto, una nueva etapa en la conformación constitucional del Estado en Venezuela, pues

8 Véase J. Gabaldón M. (ed.), *ídem*, pp. 163 y ss.

9 Véase el Decreto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, p. 296.

10 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, p. 296.

11 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, p. 297.

12 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, pp. 207 y 306. Véase además Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968.

13 En relación con esta Constitución dice Ruggeri Parra que con ella «no se hubiera podido gobernar el país, ni siquiera en días de paz. Sus violaciones son coetáneas a su sanción, y no se la obedeció ni en la forma, ni en el fondo, en los diez años que estuvo vigente», en *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1949, p. 62. El sistema federal, según Gil Fortoul, fue «violado infinitas veces por el Partido Federal» *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo III, Caracas, 1953, p. 136, véase los comentarios a la Constitución, en F. González Guinán, *ídem*, tomo VIII, pp. 267 y ss.

14 De acuerdo con el artículo 1° de la Constitución, «Las Provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran Estados independientes y se unen para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela», siendo los límites de cada Estado (Art. 2°) los establecidos en la Ley de 28 de abril de 1856 dictada en el último gobierno de Monagas para lograr su reelección. La denominación de la República va a perdurar hasta que la Constitución de 1953 la cambie por la de República de Venezuela.

se distribuyó el poder de la República[15] en entidades federales-feudales autónomas[16] con gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto (artículos 13 y 22), confinándose el Poder Nacional a un Distrito Federal, como territorio neutro (artículos 13,3; 43,2; 72,20 y 84)[17].

La vida política nacional en las décadas posteriores y hasta comienzos del siglo XX, se va a centrar en la existencia de esta alianza de caudillos regionales formalizada por la Constitución federal[18] y que será la garantía de supervivencia de las autoridades nacionales (federales); alianza y situación que concluirá a comienzos del siglo XX, al iniciarse la integración política del país mediante la fuerza y creación de un Ejército Nacional bajo las órdenes de Gómez, que le permitirá después gobernar dictatorialmente hasta 1935[19]. Las luchas de las guerras federales, que eran «asunto de forma»[20], sin embargo, consolidaron el sistema federal y los poderes de los caudillos regionales, en perjuicio de la democracia. Por otra parte, si bien se ratificó en el texto de la Constitución de 1864 el voto popular, universal y secreto, que ya había consagrado el texto de 1858[21], el ejercicio del mismo se hizo nugatorio, pues entre el 80 y el

15 «Los Estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución (Art. 12). Hasta tal punto se opera la desintegración formal, que desaparece la norma constitucional que los textos anteriores consagraban y según la cual la República debía organizarse mediante un gobierno «republicano popular, representativo, responsable y alternativo» (por ejemplo, Art. 6° Constitución de 1830); y al contrario, ahora son los Estados de la Unión quienes deben organizarse «conforme a los principios de Gobierno Popular, Electivo, Federal, Representativo, Alternativo y Responsable», (artículo 23,1 Constitución de 1864).

16 Hasta tal punto que, por ejemplo, el Gobierno Nacional no podía «situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, aunque sea del mismo Estado ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza», (Art. 100 de la Constitución de 1864).

17 Véase en general A. R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1965; Allan R. Brewer-Carías, «Caracas», en D. Rowar, *The Government in the Federal Capitals*, Toronto, 1973, pp. 113 y ss. Véase lo expresado en la Octava Parte, tomo II.

18 Véase Allan R. Brewer-Carías, «La Revitalización del Federalismo» en *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1978.

19 Véase Ramón J. Velásquez, *La caída del liberalismo amarillo. Tiempo y Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. XIII y ss.

20 Véase Lisandro Alvarado, *Historia de la Revolución Federal*, R. Díaz Sánchez, «Evolución Social de Venezuela hasta 1960», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1860*, Caracas, 1962, p 254.

21 El artículo 14,11 de la Constitución de 1864 garantizaba a los venezolanos «la libertad de sufragio para las elecciones populares, sin más restricciones que la menor de edad de dieciocho años».

90 por ciento de la población era analfabeta y la ley exigía leer y escribir para el ejercicio del sufragio, por lo que la participación en el proceso político quedó limitada a una minoría privilegiada, identificada con la nueva oligarquía de la riqueza comercial y terrateniente[22].

Desde el ángulo de la forma del Estado, la Constitución de 1864 «reunió» veinte Provincias que se declaraban «independientes» y «reconocían recíprocamente sus autonomías»[23].

Estas provincias se unieron «para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela», denominación que perdurará hasta la Constitución de 1947, cambiándose a partir de 1953 por la de República de Venezuela. Las Provincias, así, comenzaron a denominarse Estados, y en las «Bases de la Unión», fórmula que perduró hasta la Constitución de 1945 y que se eliminó a partir de 1947, aquellos Estados se comprometieron a una serie de postulados donde estaban expuestas las bases de este Pacto Federal o más bien, el pacto regional-caudillista-federalista que daba soporte al Estado Nacional y al poder central, y que se manifestó particularmente en la organización de las fuerzas armadas. Estas estaban formadas por «la milicia ciudadana que organizaban los Estados», compuesta, «con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme sus leyes», no pudiendo en ningún caso el Gobierno Nacional «situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando,

22 *Cfr.* F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1966, p. 332 y Augusto Mijares, «La Evolución Política de Venezuela (1810-1960)», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente cit.*, p. 123. Gil Fortoul señaló en relación con la burla de las promesas sociales de las guerras federales, que «los evangelistas del régimen federativo, tan convencidos como sus adversarios de la necesidad o conveniencias o ventaja –para ellos– de una oligarquía territorial o militar o intelectual, hiciesen después en el Gobierno cuanto les fue posible por retroceder la Federación a su esencia de teoría política, bautizando con ella la Constitución para no contradecir el programa de su partido, pero despojándolo del concepto de igualación de clases que durante los años de lucha armada predominó en el pueblo», *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo III, Caracas, 1953, pp. 136 y 137.

23 Esta expresión la consagraron todos los textos constitucionales hasta 1961, cuando la Constitución vigente la cambió: «Los Estados son autónomos iguales como entidades políticas» (Art. 16). Los Estados que formaron la República Federal de 1864 fueron los siguientes: Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy.

que no sean el mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza[24]. La ausencia de un Ejército Nacional y la consolidación de las milicias regionales irregulares bajo el comando de los caudillos regionales, daba, a través de este pacto de señores regionales-feudales, soporte al poder nacional; y sólo será a comienzos de este siglo cuando, mediante la formación de un Ejército nacional, Gómez integrará por la fuerza de las armas a la República. El federalismo, desde el punto de vista administrativo, tal como tanto se ha dicho, fue ciertamente una ficción y una farsa[25] que no impidió al Poder Nacional intervenir en la administración de los Estados; pero desde el punto de vista político-militar, muy lejos estuvo de ser irreal; al contrario, fue la base de sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales.

El establecimiento formal de la Federación implicó, por supuesto, una distribución vertical del Poder Público, entre el que tenían los Estados «independientes» y el que se atribuían, en las Bases de la Unión, a la Nación. Sin embargo, contrariamente a lo que las instituciones de 1857 y 1858 señalaban, no se utilizó en el texto de 1864 la expresión «Poder Público» ni su división. En 1857, se señalaba que el Poder Público se dividía en «Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal» (art. 6º) en una mezcla de distribución horizontal y vertical; y en 1858, se dividió el Poder Público en «Nacional y Municipal» (art. 9), con una clara connotación de distribución vertical, ya que el Poder Municipal se ejercía, entre otros, «por una Legislatura y un Gobernador en la provincia; por un Concejo y un Jefe Municipal en los cantones» (art. 122).

En 1864, por tanto, sin decirlo, esta división vertical del Poder Público, entre el Nacional y el Estadal, se consolidó, eliminándose consiguientemente toda referencia al Poder Municipal, quedando a partir de esa fecha en poder de los Estados el establecimiento de «la reglas fundamentales de

---

24 Arts. 94 y 100 de la Constitución de 1864.

25 J. M. Casal Montbrún (Estudio Preliminar), *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, tomo II, vol. I, Caracas, 1972, pp. 56 y ss.; y Humberto J. La Roche, «El Federalismo en Venezuela», en *Los Sistemas Federales en América Latina*, UNAM, México, 1972, p. 573. De allí que se haya hablado de las «Repúblicas Federales Centralizadas» respecto de las latinoamericanas: Véase William S. Strokes, «The Centraliced Federal Republics of Latin America», en Peer G. Snow, *Government and Politics in Latin America*, New York, 1967, pp. 158 y ss.

su régimen y gobierno interior»[26]. Fue sólo en el texto constitucional de 1893 cuando por primera vez, dentro del sistema federal, se consagró «la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo»[27], independencia que se estableció posteriormente, también expresamente respecto del Poder Federal (art. 14, C. 1936). La expresión «Poder Público» y su división se restableció en la Constitución de 1901, al distribuírselo en «el Poder Federal y el Poder de los Estados» (art. 29), agregándose a esta división el «Poder Municipal» a partir de 1925 (art. 51).

La Federación de 1864, sin embargo, formalmente tuvo elementos particulares, sobre todo si se la compara con el esquema utilizado en la época en otros países, pues desde el inicio tenía una carga centralista. Basta para darse cuenta de ello constatar el hecho de que, en las Bases de la Unión, los Estados se comprometieron «a tener para todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal» (art. 13, 22), con lo cual, desde el mismo inicio del proceso legislativo básico de Venezuela, los Códigos fundamentales fueron y siguen siendo nacionales, y nunca se dictaron por los Estados. En el esquema federal debe mencionarse, sin embargo, que el Poder Judicial correspondía básicamente a los Estados; por ello, la Constitución de 1864 declaró expresamente que «Los Tribunales de Justicia de los Estados son independientes: las causas en ellos iniciadas conforme a su procedimiento especial y en asuntos de exclusiva competencia, terminarán en los mismos Estados sin sujeción al examen de ninguna autoridad extraña» (art. 91).

Conforme a ese esquema, la Alta Corte Federal tenía una competencia limitada a los asuntos que concernían a la Nación (art. 89). Sólo fue en la Constitución de 1945 cuando desapareció de la Constitución la referencia a los Tribunales de los Estados, salvo en las Disposiciones Transitorias (art. 89), produciéndose la nacionalización de la Justicia en nuestro país, al reservar los Estados «al Poder Federal», todo lo relativo a la administración de justicia en el territorio nacional (art. 89).

---

26 Artículo 13 de las Constituciones de 1864 y 1874; y artículo 13,2 de las Constituciones de 1881 a 1891.

27 Artículo 13,2 de la Constitución de 1893; artículo 13,3 de la Constitución de 1901; artículo 73 de la Constitución de 1904; artículo 12,3 de la Constitución de 1909; artículo 19,4 de las Constituciones de 1914 y 1922, y artículo 14 de las *Constituciones* de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945.

En cuanto al nivel nacional, la Constitución distribuyó el Poder entre una Legislatura Nacional, integrada por dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, correspondiendo a los Estados determinar la manera de hacer el nombramiento de sus miembros (art. 89); el Ejecutivo Nacional, a cargo del Presidente de la República, electo por los ciudadanos de todos los Estados en votación directa y secreta «de manera que cada Estado tenga un voto, que será el de la mayoría relativa de sus electores» (art. 89) y por la Alta Corte Federal, cuyos miembros eran nombrados por el Congreso, a proposición de las Legislatura de los Estados (art. 89).

Esta organización federal, si bien desde el punto de vista político-regional tuvo vigencia mientras los caudillos regionales dominaron el país, como consecuencia de la integración política que el dictador Juan Vicente Gómez realizó autoritariamente del país, perdió toda su vigencia. Administrativamente, durante el siglo XIX, fue una entelequia formal que encubría una Administración centralizada, y al perder su único objetivo –pacto de descentralización político-regional-caudillista–, a partir de las primeras décadas del siglo XX, no ha tenido real vigencia, siendo el ropaje formal de un Estado centralizado administrativa y políticamente hablando. Es importante insistir en torno a los aspectos políticos y administrativos de la Federación, pues las apreciaciones tan generalizadas relativas a su carácter ficticio deben aplicarse sólo a la concepción de Federación como fórmula de descentralización administrativa. Ciertamente, la Federación no significó descentralización, sino que su contenido se violó desde el inicio: los caudillos de turno en el poder, desarrollaron una política administrativa de carácter meramente centralista; pero ello, indudablemente, a cambio de la descentralización político-militar.

En este último aspecto, todo lo contrario de una ficción, la Federación fue una realidad, con enorme arraigo histórico, ligada al caudillismo y al latifundismo regional. Desaparecidos éstos por la concentración del poder militar y de la propiedad territorial en torno a Gómez, la Federación entonces pasó a ser un mero recuerdo histórico de las luchas civiles del siglo XIX; algo vacío, como se reguló en las Constituciones de 1961 y 1999, al disponer que «la República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución», lo que equivale a decir muy poco.

En todo caso, la Federación de 1864 y su esquema constitucional fueron el producto de un proceso político-social que se desarrolló durante las guerras federales, y que dieron origen a muchas expectativas y aspiraciones populares. Estas, en todo caso, quedaron defraudadas, y las mismas ofertas y recompensas a las tropas federales no se cumplieron por el gobierno de Falcón[28]. Las reacciones de los mismos liberales y federales a escala regional no se hicieron esperar[29] y desde 1864 estalla de nuevo la guerra civil, comandando el propio Presidente Falcón las fuerzas gubernamentales, ocupando sucesivamente Guzmán Blanco la Presidencia interina[30], que alternaba con las funciones de negociador de sucesivos empréstitos en el exterior[31].

3. Los Estados, Caracas y el Distrito Federal en la historia constitucional

A partir de la Constitución de 1864, y hasta el texto constitucional de 1953, las Constituciones enumeraron los Estados que conformaron la Unión, habiendo sido establecidos sus límites en la Ley de 28 de abril de 1856 sobre División Territorial. Después de las recomposiciones territoriales que hizo Guzmán Blanco, conforme a las cuales se llegó a reducir el número de Estados a nueve, a la mencionada Ley de 1856 fue que remitió la Constitución de 1909, cuando reconstituyeron los 20 Estados que existían al sancionarse la Constitución de 1830 (arts. 4 y 5). Disposiciones similares se repitieron en las todas Constituciones sucesivas, hasta la de 1953, en la cual se eliminó la referencia a los límites previstos en relación con aquella Ley de 1856. Sin embargo, básicamente han seguido siendo los mismos regulados en aquella.

28 Es interesante destacar las referencias a este aspecto que hace un testigo de las guerras federales y crítico del gobierno de Falcón, Emilio Navarro, *La Revolución Federal, 1859 a 1863*, Caracas, pp. 151 y 155.

29 Véase José Siso Rodríguez, *Contribución al Estudio de la Guerra Federal en Venezuela*, tomo II, Caracas, 1960, pp. 34 y ss. Regino Pachano, *Biografía del General Juan C. Falcón*, Caracas, 1960, pp. 195 y ss.; L. Level de Goda, *Historia Contemporánea de Venezuela Política* y *Militar* (1858-1896), tomo I, Barcelona, 1893, pp. XVIII y ss.

30 Véanse F. González Guinán, *ídem*, tomo VIII, pp. 318 y ss., J. R. Pachano, *ídem*, p. 195.

31 Sobre el empréstito de la Federación y sus críticas, véase R. A. Rondón Márquez, Guzmán Blanco. *El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1944, pp. 135 y ss., y 1466 y ss.

Por otra parte, en cuanto a la capital del Estado, Caracas había sido tradicionalmente la Capital desde que el Gobernador Juan de Pimentel trasladó la capital desde Coro a Caracas en 1577. Posteriormente, creada la Capitanía General de Venezuela, en 1777, que agrupaba a las diversas Provincias que luego conformaron el territorio de la República, Caracas continuó siendo la capital; y fue el Ayuntamiento capitalino el que, precisamente, provocó la declaración de independencia en 1810[32].

En 1811, el Congreso de ese año fijó a Valencia como capital provisional del Estado, constituyéndose allí el gobierno el 3 de abril de 1812, trasladándose posteriormente a La Victoria, el 27 de abril de ese año. Meses más tarde, y en plena guerra de la independencia, al triunfar los realistas y al caer la Primera República, el 30 de julio de 1812, la capital vuelve a ser Caracas.

El 8 de mayo de 1817, el Congreso de Cariaco designó la ciudad de La Asunción, en la isla de Margarita, por capital provisional, siendo trasladada posteriormente a Angostura (hoy Ciudad Bolívar) por el Libertador, también como capital provisional, en noviembre del mismo año. En 1819, el Congreso de Angostura designó a ciudad del Rosario de Cúcuta por capital provisional de Colombia, y allí se instaló en enero de 1821. Ese mismo año, el primer Congreso Constituyente de Colombia designó a Bogotá por capital del gran Estado, en el cual Caracas quedó como la capital del Departamento de Venezuela.

Posteriormente, con motivo del movimiento de separación de Venezuela de la República de Colombia, en cuya implementación jugó un papel importante la Municipalidad de Caracas, en enero de 1830 ya se había establecido allí la capital en Caracas, habiendo sido trasladada posteriormente a Valencia y declarada como tal por el Constituyente venezolano de ese mismo año.

Posteriormente, por Decreto del Congreso de 25 de mayo de 1831, es erigida nuevamente Caracas como capital de la República, y desde esta fecha, salvo en el segundo semestre de 1858, que se traslada la capital a Valencia, Caracas va a permanecer hasta nuestros días como capital de la República y asiento de los Poderes Nacionales.

---

32 Para la elaboración de esta parte, hemos seguido lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *El régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal,* Caracas, 1968. Véase también, Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Municipal de Venezuela,* Caracas, 1984.

Este carácter de la ciudad de Caracas como capital y sede de los Poderes Nacionales se va a regularizar a partir de 1864, con la erección del Distrito Federal en su territorio. A partir de esa fecha, la evolución de Caracas y de su régimen municipal va estar ligada al régimen del Distrito Federal.

En efecto, la Constitución de 22 de abril de 1864 consagró, entre las Bases de la Unión de los Estados, el compromiso de éstos de «ceder a la Nación el terreno que necesite para el Distrito Federal» (art. 41, ord. 3°) siendo competencia de la Legislatura Nacional «erigir y organizar el Distrito Federal, en un terreno despoblado que no excederá de diez millas cuadradas y en que se edificará la ciudad capital de la Unión» (art. 43, ord. 2). Por supuesto, esta disposición, en la mente del mismo Constituyente, estaba destinada a no cumplirse, al agregar la norma que el «*Distrito* será *provisionalmente* el designado por la Asamblea Constituyente o el que designare la Legislatura Nacional». En efecto, Caracas había sido de hecho y de derecho la capital de la República, y este carácter no podía ni pudo cambiarse por decisión política alguna. De ahí que el Distrito Federal, provisionalmente, se organizó en zona ya poblada: la de Caracas, en el «territorio comprendido dentro de los Departamentos de Caracas, Maiquetía y La Guaira», cuya organización, también provisionalmente, decretó el «Gran Ciudadano Mariscal Presidente de los Estados Unidos de Venezuela», Juan Crisóstomo Falcón, mediante Decreto de 8 de marzo de 1864, que organizó el Distrito Federal en su Régimen Político y Administrativo[33]. En todo caso, fue en la Constitución de 1901 donde desapareció toda idea ilusoria de erigir el Distrito federal en algún lugar despoblado.

En sus inicios, el Distrito tenía tres Poderes Públicos, «Legislativo, Ejecutivo y Judicial», ejerciendo el Poder Legislativo «una Legislatura en las materias de interés general» integrada por diputados «elegidos por votación universal, directa y, secreta» y que tenía competencia para legislar sobre todas las materias que no pertenecieran al Poder Nacional; y el Poder Ejecutivo, por un Gobernador que era «de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo General», de quien era asimismo «su inmediato agente»[34].

---

33 Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela.* Tomo VII, Caracas, 1943, p. 60.
34 *Idem,* p. 62

Posteriormente, el Ejecutivo Nacional, por Decreto de 31 de octubre de 1867, organizó nuevamente al Distrito Federal en su régimen Político y Administrativo[35], conservando la figura del Gobernador, de libre nombramiento del Ejecutivo Nacional, pero eliminando la Legislatura distrital, la cual se sustituyó por tres Consejos Departamentales compuestos por diputados elegidos provisionalmente por el Ministro del Interior. Posteriormente, por Decreto de 17 de junio de 1872, se reorganizó el Distrito Federal, estableciéndose en él un incipiente régimen municipal, al sustituirse los Consejos Departamentales que existían por un Concejo Municipal compuesto por tantos miembros como parroquias tuviera el Distrito, con la particularidad de que era presidido por el Gobernador del Distrito. En 1879 y 1880, se establecieron dos Concejos Municipales, al dividirse el territorio en dos Departamentos, Libertador y Vargas, también presididos por el Gobernador y sus Prefectos[36].

Fue la Constitución de 1893 la que inició el proceso de constitucionalización del Distrito Federal, cuyo régimen hasta ese momento estaba regulado, básicamente, en Decretos, abriendo la etapa en la cual se estableció la autonomía municipal del Distrito, al crearse, en el Distrito, un Municipio autónomo a cargo de un Concejo Municipal compuesto por concejales electos por votación directa y secreta. Esta situación duró hasta el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, con el cual se eliminó del texto constitucional la consagración de la autonomía del Municipio del Distrito Federal, situación que duró hasta 1936, cuando se restableció, al indicarse en su artículo 6 que «La Municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del Poder Federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo y podrá establecer libremente su sistema rentístico». Ese fue el régimen que en líneas generales se siguió aplicando en el Distrito Federal hasta que desapareció en la Constitución de 1999, que creó el Distrito Capital que no se llegó a configurar, consagrándose un sistema de gobierno a dos niveles que comenzó a funcionar en 2000.

35 *Idem*, p. 52.
36 *Ibídem*

II. LAS REVOLUCIONES DURANTE EL RÉGIMEN FEDERAL

1. La Revolución Azul de 1868 y los Monagas

La Federación, formalmente constituida, provocó la disgregación política del país, en el cual se desarrollaron los caudillos regionales, que no tardaron en entrar en rivalidades. Este feudalismo político cobró su primera víctima en el propio general Falcón.

En efecto, desde junio de 1863, se habían multiplicado las rivalidades entre los jefes militares locales y regionales, lo cual se agravó por la ausencia de Falcón de la capital, Caracas, como consecuencia de lo cual, Guzmán Blanco ejerció la Presidencia en dichas ausencias en las oportunidades en las cuales no estaba de misión en Europa.

Por ello, para 1868, el país ya estaba en una virtual guerra civil, con jefes políticos y militares en todas las regiones, amenazando el poder central. Esta situación condujo a la firma del Tratado de Antímano, en mayo de 1868, entre el Presidente encargado (Bruzual) y uno de los generales del Centro (Rojas), a quien se nombró Comandante en Jefe de los Ejércitos de Occidente, Centro y Oriente. El viejo caudillo José Tadeo Monagas, inició en Oriente una revolución, desconociendo el Tratado de Antímano y la autoridad militar atribuida a Rojas, y marchó en mayo de 1868 sobre Caracas. Falcón salió del país y dejó encargado al Designado Bruzual, quien fue depuesto por la llamada Revolución Azul, cuyas tropas, con Monagas al frente, entraron en Caracas en junio de 1868[37].

El 27 de junio de 1868, José Tadeo Monagas, en su carácter de «General en Jefe de los Ejércitos de la Revolución», dictó un Decreto reorganizando la Administración ejecutiva general y disponiendo que el personal de la misma continuaría siendo el mismo establecido en la Constitución, pero presidido por uno de los seis Ministros del Despacho elegido entre ellos. Para dictar este Decreto, el General Monagas se basó en las siguientes consideraciones: «Que la Revolución popular de la que soy primer servidor armado, lejos de atentar contra el espíritu de las instituciones republicanas democráticas bajo la forma federal, aspiran a que ellas sean practicadas lealmente»;

---

37 Véanse Manuel Briceño, *Los Ilustres o la Estafa de los Guzmanes*, Caracas, p. 97; F. González Guinán, *ídem*, tomo IX, pp. 9, 37, 123 y ss y 138; L. Level de Goda, *ídem*, tomo I, p. XIX. El nombre «azul» de la revolución se deriva de la bandera de guerra.

«Que esa Revolución ha tenido su origen en la pertinaz conculcación de dichas instituciones, precisamente por los mismos magistrados que fueron encargados de velar por ellas y dirigir su cumplimiento, de manera de hacer necesario e indispensable el apartamiento absoluto de esos magistrados desleales y su reemplazo por ciudadanos dignos de la confianza de la República».

«Que cumplido como lo está ese primer propósito de la Revolución por la espléndida victoria que en las calles de la ciudad acaban de obtener sus armas, han quedado vacantes los destinos de la Administración ejecutiva, en la forma en que se hallaba constitucionalmente organizada»; y «Que es de urgente necesidad llenar esas faltas, ya para establecer el lazo de unión entre los Estados ya para atender a los compromisos de nuestra nacionalidad para el exterior»[38]. En ese mismo Decreto, el General en Jefe de los Ejércitos de la Revolución nombró a los Ministros, quedando así constituido un «Ejecutivo, provisional de Venezuela» que presidió el Ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Tell Villegas.

Tres días después, el Ejecutivo Provisional de Venezuela dictó el Decreto de 30 de junio de 1868, declarando «vigente la Constitución federal de 1864 y todas las leyes y decretos hasta hoy expedidos, en lo que no se opongan al espíritu de la Revolución»[39].

El Ejecutivo Nacional de los Estados Unidos de Venezuela, por Decreto de 28 de octubre de 1868, convocó a una reunión ordinaria del Congreso Nacional para el 1° de enero de 1869, instando a los Estados que no hubiesen practicado elecciones nacionales a hacerlo «sin pérdida de tiempo», para que la Legislatura se pudiese instalar el día prefijado[40], y así proceder a la elección del Presidente de la República. El 18 de noviembre de 1868, sin embargo, falleció el General José Tadeo Monagas, «Jefe de los Ejércitos de la República»[41], quien era el candidato seguro a ser electo a la Presidencia. El propio Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, en Resolución de 12 de febrero de

---

38 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, 1861-1870, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 874 y 875.

39 *Idem*, p. 876.

40 *Idem*, p. 883.

41 El Ejecutivo Nacional, con tal motivo, decretó un Duelo Nacional, véase *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, p. 886.

1869, al declarar a quienes consideraba como miembros legítimos del Congreso y fijar la fecha para el escrutinio de las elecciones del Presidente de la República, se basó entre otros, en el considerando de

> «Que habiendo desgraciadamente sobrevenido el fallecimiento del ilustre ciudadano General José Tadeo Monagas, antiguo prócer de la Independencia Suramericana y Comandante en Jefe de los Ejércitos de la Revolución, en quien se sabe por notoriedad que había votado para Presidente de la Unión gran parte de los Estados, es de conveniencia pública apresurar el escrutinio de dichas elecciones, zanjando todas las dificultades que a ello se opongan, a fin de que en vista de aquel desgraciado acontecimiento, resuelva el Congreso lo conveniente»[42].

El General José Ruperto Monagas, hijo del anciano prócer, como Primer Designado, asumió la Presidencia en marzo de 1869, para cumplir el resto del período constitucional. Los conservadores lograron que se excluyera a los liberales del poder, repitiéndose así el esquema de 1858[43], produciéndose persecuciones y sublevaciones en el país. En agosto de ese mismo año 1869, se verificaron elecciones presidenciales para un nuevo período constitucional y salió electo de nuevo José Ruperto Monagas; y precisamente en ese mismo mes, Antonio Guzmán Blanco, víctima, junto con su padre Antonio Leocadio Guzmán, de los ataques conservadores, se convierte en el Jefe indiscutible del Partido Liberal, razón por la cual fue expulsado a Curazao.

2. La Revolución de Abril de 1870 y el inicio del predominio de Guzmán Blanco

En esta situación conflictiva, los liberales, excluidos del poder, se unieron de nuevo contra el gobierno de José Ruperto Monagas y se lanzaron a una nueva revolución armada contra el gobierno conservador, la cual triunfó en abril de 1870, teniendo al frente a Antonio Guzmán Blanco[44] (1829-1899). Se inició así, con la Revolución

42 *Idem*, pp. 889 y 890.

43 Véanse L. Level de Goda, *ídem*, tomo I, p. XX; Augusto Mijares, *ídem*, p. 125; F. González Guinán, *ídem*, tomo IX, pp. 172 y 212.

44 Véase F. González Guinan, *ídem*, tomo IX, pp. 233, 45 y 328 y ss.

de Abril, el predominio, en la vida política venezolana de la segunda mitad del siglo XIX, de Antonio Guzmán Blanco, quien va a durar dieciocho años (1870-1888) en el control del poder[45].

La Constitución de 1864 siguió formalmente vigente, pero con las modificaciones de los gobiernos revolucionarios. Así había ocurrido con la Revolución Azul en 1868, y así ocurrió con la Revolución de Abril de 1870. Guzmán Blanco, «General en Jefe de los Ejércitos de la República», en tal carácter, en su Proclama y Decreto del 27 de abril de 1870, advirtió que

> «Ni los Pueblos armados en esta santa Revolución, ni los Ejércitos que tan rápida y gloriosamente han formado, ni los ilustres Jefes que los han conducido a la victoria, ni yo mismo, en quien habéis concentrado la autoridad, tenemos la representación legítima de la soberanía nacional, sino de una manera transitoria, bajo el imperio de la necesidad». Por ello, al estimar que era «el pacto fundamental de la República el que demarca el camino de nuestros deberes, mandamiento nacional, consagrado por los Estados autónomos de la Federación, es a esos Estados, y nada más que a ellos, que debemos volver los ojos en este día»,

razón por la cual decreto una convocatoria a un Congreso de Plenipotenciarios, a celebrarse en la ciudad de Valencia (art. 1), declarando además, que quedaban

> «desconocidos por la Revolución Federal que presido, todas las elecciones, leyes, contratos, decretos, resoluciones y demás actos expedidos desde el veintiocho de junio de 1868 hasta el día de hoy, que he ocupado esta capital, y todo pacto o capitulación entre Jefes y fuerzas beligerantes, queda sujeto para su validez a mi aprobación»[46].

Por supuesto, la amplitud de esta norma de desconocimiento de buena parte del ordenamiento jurídico llevó a que, posteriormente, por

---

45 Véase Germán Carrera Damas, *Formulación definitiva del Proyecto Nacional: 1870-1900*, Cuadernos Lagoven, Caracas, 1988.

46 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo V, 1870-1873; Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982; pp. 1 y 2.

Resolución del Ministerio del Interior y de Justicia de 3 de noviembre de 1872, fuese aclarada e interpretada, de manera que se excluían de dicho desconocimiento los actos judiciales y en general los contratos, agregándose: «Esta ha sido la mente del legislador [*sic*] al dictar el decreto mencionado: de otra suerte sobrevendría el trastorno de toda noción de justicia y la magistratura Judicial quedaría despojada de su más precioso ministerio que consiste en imprimir a su actos el sello de la estabilidad»[47].

En la misma Proclama y Decreto del 27 de abril de 1870, Guzmán Blanco convocó a «todos y cada uno de los gobiernos de los Estados Unidos de Venezuela», para que «elijan un Plenipotenciario que por la vía más corta y segura se dirija a la ciudad de Valencia», a los efectos de que se instalasen «en el Congreso», cuyo primer acto sería convocar «a los pueblos de Venezuela a elecciones populares, conforme a la Constitución de 1864 y leyes vigentes de la materia». «En el mismo acto –agregaba ese Decreto– el Congreso de Plenipotenciarios elegirá al ciudadano que haya de desempeñar provisionalmente la Presidencia de la República, y al primero y segundo Designados que supla sus faltas» (art. 4º).

El Congreso de Plenipotenciarios se reunió en Valencia el 12 julio de 1870, y presidido por Antonio Leocadio Guzmán, celebró cinco *Conferencias*, como se denominaron sus sesiones. En ellas, los plenipotenciarios declararon que el Congreso participaba «de las condiciones de una corporación diplomática» y que sus funciones tendían «a reconstituir el Gobierno Federal», a cuyo efecto acordaron designar un gobierno provisional, que luego, al restablecerse la paz, debía proceder a convocar elecciones del Gobierno constitucional, de acuerdo con la Constitución de 1864. En la Conferencia del 13 de julio, el Congreso designó al General Antonio Guzmán Blanco, por unanimidad, Presidente provisional de los Estados Unidos de Venezuela[48], a quien se le confirió un «poder dictatorial» como posteriormente lo indicó el propio Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, en el Decreto de 19 de abril de 1873, mediante el cual le confirió el título de «Ilustre Americano Regenerador de Venezuela»[49].

---

47 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo V, *cit.*, p.2.

48 *Idem*, pp. 65 y ss.; pp. 535 y ss., respectivamente. Véanse además, Augusto Mijares, *idem*, p. 126; F. González Guinán, *idem*, tomo IX, p. 352.

49 Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo V, p. 821.

A pesar de que, en los años siguientes, el Gobierno provisional tuvo que seguir enfrentando a quienes lo desconocían y seguían en guerra en varias partes del país, Guzmán Blanco, con el respaldo liberal, inició la reconstrucción de la Nación, gravemente quebrantada como resultado de las guerras federales, caracterizándose los años de su gobierno por el signo del liberalismo y secularismo. En efecto, a los dos meses de estar en el poder y aun antes de que el Congreso de Plenipotenciarios de Valencia lo nombrara Presidente Provisional, dictó el célebre Decreto sobre Instrucción Pública, gratuita y obligatoria, de 27 de junio de 1870, cumpliendo así la exigencia que la Constitución de 1864, ya contenía[50].

Por otra parte, durante los primeros años de su gobierno, se agudizaron los conflictos con la Iglesia Católica, y con el Arzobispo Guevara y Lira, llegando a expulsarlo y a suspender los Seminarios de Caracas, Mérida, Guayana, Maracaibo y Barquisimeto[51], imponiendo el carácter generalmente laicista y positivista de los estudios superiores[52]. En 1873, además, se prohibió la aceptación de «primicias» que, desde la suspensión de los diezmos, los fieles daban voluntariamente a la Iglesia; y en ese mismo año, se promulgó el Decreto sobre Esponsales y Matrimonio, que estableció el Matrimonio Civil, y el Decreto que organizó el Registro Civil. Ello tuvo gran influencia en la redacción de la legislación civil, ratificada en el Código Civil de 20 de febrero de 1873, que estableció el matrimonio y el Registro Civil en sustitución de las instituciones eclesiásticas[53].

En 1874, además, se disolvieron todos los conventos, exclaustrando a las monjas, e incautando sus bienes; y en 1875, Guzmán Blanco incluso propuso al Congreso la aprobación de una ley que separase la Iglesia venezolana de su centro en Roma.

50 Véase R. Díaz Sánchez, *ídem*, pp. 258 y 262. Véase además R. Díaz Sánchez, *Guzmán, Elipse de una ambición de Poder*, Caracas, 1953, p 553. La Constitución de 1864 establecía en su artículo 14,12 como garantía de los venezolanos, «La libertad de la enseñanza que será protegida en toda su extensión. El Poder Público queda obligado a establecer gratuitamente la educación primaria y de artes y oficios». Véase el texto del Decreto en *Leyes Decretos de Venezuela*, tomo V, *ídem*, pp. 58 y ss.

51 Véase R. A. Rondón Márquez, *ídem*, tomo II, pp. 154.

52 Véase Ramón Díaz Sánchez, *ídem*, pp. 263 y ss.

53 Previamente al Código Civil, se había dictado una Ley sobre el Matrimonio Civil y un Decreto sobre el Registro Civil. Véase el texto del Decreto en *Leyes y Decretos de Venezuela*. tomo IV, *ídem*, pp. 58 y ss. Véanse Ramón Díaz Sánchez, *ídem*, p. 260; F González Guinán *ídem*, tomo X, pp. 126 y ss. R. A. Rondón Márquez, *ídem*, tomo II, pp. 153 y ss.

Los conflictos en el país, en guerras diseminadas en todo el territorio contra los caudillos regionales, se extendieron hasta 1872. Por Decreto de 17 de junio de ese año 1872, Guzmán Blanco convocó «a los pueblos de Venezuela al ejercicio de su soberanía» mediante elecciones que se debían hacer conforme lo indicado en la Constitución de 1864[54]; acompañándolo de una alocución, en la cual declaró que «La guerra ha terminado quedando vencida la oligarquía en todas partes y de todas maneras, y la anarquía escarmentada tan ruidosa como ejemplarmente», indicando que «Comienza la era de la paz». Sobre las elecciones que convocó, señaló que

> «La fórmula práctica de la Revolución de 1870, tiene que ser la reivindicación de la soberanía popular. La libertad de estas elecciones que vamos a realizar, establecerá el punto de partida para la estabilidad futura de Venezuela, así como el atentado contra las elecciones de 1846, estableció el punto de partida para un cuarto de siglo de guerra civil, hasta desaparecer el partido que lo consumó»[55].

Una vez realizadas las elecciones, el Congreso se instaló en febrero de 1873. Éste, que estaba presidido por Antonio Leocadio Guzmán, padre del Presidente provisional Antonio Guzmán Blanco, por Resolución del 1° de marzo de ese año, una vez oído el Mensaje que éste le presentó proponiendo, entre otros aspectos, una reforma constitucional[56], aprobó todas las leyes, decretos, resoluciones y demás actos dictados por el General Antonio Guzmán Blanco, en su carácter de Presidente provisional de la República, en uso de las facultades omnímodas que le fueron concedidas por el Congreso de Plenipotenciarios de los Estados.

En abril de 1873, el Congreso eligió Presidente de los Estados Unidos de Venezuela al General Guzmán Blanco, quien gobernó hasta 1877, en un primer período que se ha denominado el *septenio* (1870-1877). El Congreso, por Acuerdo de 17 de mayo de 1873, excitó al Poder Ejecutivo a dirigir un mensaje circular a los Presidentes de Estado, para que plantearan en las Legislaturas respectivas las reformas constitucio-

54 Véase el texto en *Leyes y Decreto de Venezuela*, tomo IV, p. 120.

55 *Idem*, p. 121.

56 Véase González Guinán, *ídem*, tomo X, p. 145.

nales que había propuesto el Presidente provisional al Congreso[57], lo que condujo a la reforma constitucional de 1874. Durante esos años, el partido Liberal pasó a ser el Gran partido Liberal Amarillo.

3. El inicio de la Codificación en Venezuela

Con la instalación del Congreso a comienzos de 1873, habiendo quedado legitimados los actos de la Revolución de Abril, se dio efectivo inicio al proceso de codificación en Venezuela, al ratificarse la vigencia los Códigos fundamentales que había promulgado Guzmán Blanco el 20 de febrero de 1873: Código Civil, Código de Comercio, Código Penal, Código Militar, Código de Procedimiento Civil y Código de Hacienda.

En efecto, ese proceso de codificación[58], sin duda, se había iniciado tardíamente, motivado por las guerras de independencia y las guerras internas que se sucedieron en el país durante toda la primera mitad del siglo XIX. Por ello, a pesar de la declaración de independencia de España a partir de 1811, el ordenamiento jurídico fundamental que rigió en la República hasta 1863, conforme a la Ley de 13 de mayo de 1825 del Congreso de Colombia, estuvo conformado por las leyes dictadas por el gobierno español hasta 1808 y que estaban en observancia en el territorio de Colombia; la Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias, la Nueva Recopilación de Castilla y las Leyes del Código de las Siete Partidas.

En 1863, se dictó el primer Código Civil, que estuvo inspirado fundamentalmente en el Código Civil de Chile de 1855, obra de Andrés Bello, el cual, sin embargo, tuvo una corta vigencia por efecto de las guerras federales. En 1867, se sancionó entonces un nuevo Código Civil, esta vez inspirado en el Código Civil español vigente en ese año, el cual rigió hasta 1873. En este año se promulgó un nuevo Código Civil, cuyo modelo fue, en esta oportunidad, el Código italiano, y que marca un paso singular en la evolución legislativa venezolana, pues conforme al régimen político liberal de la época, se estableció la completa secularización del matrimonio y del Registro Civil y se reguló, particularmente, el régimen de las sucesiones.

57 Véase *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, p. 84; 825.

58 Véase Allan R. Brewer-Carías, «50 años en la evolución institucional de Venezuela 1926-1976», en R. J. Velásquez et al., *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza, 2ª. edición, Barcelona, 1979, pp. 533-761.

En 1881, el Código Civil fue reformado, y entre las innovaciones más importantes de la reforma, se destaca el establecimiento de normas peculiares en materia de derecho internacional privado sobre bienes muebles, y de normas sobre el derecho de familia, en particular, sobre el matrimonio. El Código sufrió una serie de reformas en 1880, 1896, 1904, 1916 y 1922, y luego fue sustancialmente reformado en 1942.

En el campo mercantil, el primer Código de Comercio data del 15 de febrero de 1862, el cual fue reemplazado por el del 29 de agosto del mismo año. Posteriormente, el 20 de febrero de 1873 se dictó un nuevo Código de Comercio que tuvo por modelo básicamente al Código francés, aun cuando pueden notarse otras influencias, como las del Código de Comercio español de 1829, del Código italiano de 1865 y de algunas leyes alemanas e inglesas. El Código de 1873 se sustituyó por el dictado el 8 de abril de 1904, el cual también se orientó por distintas fuentes de inspiración: francesas, especialmente en materia de derecho marítimo y de quiebras; alemanas, en lo relativo al derecho de retención; españolas y latinoamericanas, particularmente chilenas, en lo que respecta al transporte, seguros y pagaré. En materia de actos de comercio, sociedades mercantiles, cheque y atraso, ese Código tiene influencia decisiva del Código italiano de 1882. En 1919, se produjo una reforma del Código de 1904, que modificó sustancialmente el derecho cambiario, acogiéndose las propuestas del Proyecto de La Haya de 1912 y que recibe nuevas influencias del Código italiano de 1882. Este fue el Código que, con algunas reformas parciales en 1938, 1942 y 1945, se sustituyó por el de 1953.

El Primer Código Penal también se sancionó en Venezuela en 1863, pero también con efímera vigencia, por haber sido derogado por la triunfante revolución federal. El primer Código con efectiva vigencia fue entonces el Código de 1873, con el cual se inició la autonomía legislativa del derecho penal venezolano. Al mismo se lo calificó de original, pues habría sido redactado tomando en cuenta nuestra realidad social, teniendo, sin embargo como modelo el Código español de 1850 y tomando disposiciones del Código italiano.

Este Código, después de 24 años de vigencia, fue derogado por el Código de 1897, inspirado completamente en el Código italiano de 1889, importándose instituciones ajenas a nuestra realidad. El Código Penal fue reformado posteriormente en 1904 y 1912, y en

estas reformas se volvió al espíritu del Código inicial de 1873. Con la reforma de 1915, se volvió al modelo italiano acogido en el Código Penal de 1897, resultando, a partir de esa fecha y con la última reforma de importancia de 1926, la consagración definitiva de normas ya establecidas, además, desde el Código de 1873. Ese fue el Código Penal que rigió en el país hasta las reformas más sustanciales de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

4. La reforma constitucional de 1874, la Revolución Reivindicadora de 1879 y la reforma constitucional de 1881

Durante el primer período constitucional de Guzmán Blanco, y conforme a sus propias iniciativas, en 1874 se reformó la Constitución de 1864 en sólo algunos artículos, entre cuyas regulaciones deben destacarse el establecimiento del voto «directo, público, escrito y firmado» en las votaciones populares, lo que implicó eliminar el voto secreto, y la reducción del período constitucional de Senadores y Diputados y del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela a dos años (Artículos 13, ordinal 23 y 63; y artículos 21 y 69)[59].

En 1877, sucedió a Guzmán Blanco en la Presidencia de la República el general Francisco Linares Alcántara (1825-1878), elegido por el Congreso bajo la influencia del propio Guzmán Blanco[60] para el período 1877-1878, lo cual se hacía evidente por la exigencia que la Constitución, dictada en 1874, hizo del voto público[61]. Con esta exigencia del voto público, se cambió radicalmente el sentido igualitario que la Constitución Federal de 1864 establecía y se abrió clara y burdamente la posibilidad de la influencia directa del gobernante en la elección de su sucesor.

---

59 Véase en general, Antonio J. «Pacheco Amistesarove, «El proceso consituyente de 1874», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, Tomo I, pp. 265-315.

60 Véanse Augusto Mijares, *idem*, p. 126; F. González Guinán, *idem*, tomo XI, pp. 224 y ss.

61 Como se dijo, el artículo 63 de la Constitución de 1874 estableció que «la elección de Presidente se hará por los ciudadanos de todos los Estados en votación directa y pública, de manera que cada Estado tenga un voto, que será el de la mayoría relativa de sus electores», correspondiendo al Congreso realizar el escrutinio y declarar la elección (Arts 64 y 65). Además, en el artículo 13,23 se exigía que en las elecciones populares el sufragio debía ser «directo, público, escrito y firmado por el sufragante... a presencia de la Junta que presida la votación».

Al concluir Guzmán Blanco su período presidencial, se le comenzó a atacar políticamente con diversas acusaciones de corrupción relacionadas con el contrato del ferrocarril de La Guaira a Caracas y con la disposición de los bienes confiscados a la Iglesia. En mayo de 1877, Guzmán optó por ejercer un cargo diplomático que no llegó a desempeñar por su renuncia y en ese mismo mes, el Presidente Alcántara permitió el regreso de exiliados políticos, y entre ellos del arzobispo Guevara y Lira. En esta forma, Linares Alcántara, a pesar de haber sido elegido por la presión de Guzmán Blanco, se separó de su tutelaje[62].

El período presidencial había sido reducido, en la reforma constitucional de 1874, a dos años, pero antes de concluirlo el Presidente Alcántara falleció, sin haber podido, a su vez, lograr una reforma constitucional para ampliarlo a cuatro años[63]. En diciembre de 1878 se reunió el Congreso, donde hubo una clara actitud antiguzmancista, y eligió en sustitución de Alcántara, como primer Designado, al General José Gregorio Valera, hermano de Alcántara, y como segundo Designado, al General José Gregorio Cedeño[64].

Este último no aceptó la designación, y proclamó en cambio la Revolución Reivindicadora a favor de Guzmán, a quien se le reconoció como Jefe. Escasas batallas permitieron a los «reivindicadores» entrar a Caracas y asumir el poder, proclamándose a Guzmán Blanco, Director Supremo de la Guerra y de la Reivindicación Nacional.

En efecto, Guzmán Blanco entró en Caracas el 26 de febrero de 1879 y ese mismo día, en su carácter de «Ilustre Americano, Pacificador y Regenerador de Venezuela y Supremo Director de la Guerra», dirigió una alocución a los venezolanos, en la cual señaló que frente a «la más traidora usurpación del Poder Público» que había realizado el gobierno de Alcántara, a quien calificó de «soldado tan ignorante como violento e inmoral», «todos los Estados de la Unión, con insólita unanimidad popular, habían apelado a las armas para reivindicar los derechos de la Nación, llamándome con el carácter de Supremo Director de la reorganización política y administrativa»[65], concluyendo con esta afirmación de propósitos:

---

62 Véanse Augusto Mijares, *ídem*, p. 127; R J. Velásquez, *ídem*, p. 14.

63 Véanse Augusto Mijares *ídem*, p. 127; F. González Guinan, *ídem*, tomo XI, p. 426.

64 *Idem*.

65 Véase el texto en la *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo VIII (1878-1880), Caracas, 1884, p. 175.

«Hoy, después del triunfo nacional, colocado a la cabeza del gobierno político y administrativo, creo interpretar el sentimiento y aspiraciones públicas, consagrándome a reorganizar la Administración Nacional, a equilibrar el presupuesto, a revivir la instrucción popular, a recomenzar las obras públicas, a restablecer la inmigración, a refundar el crédito público interior y exterior, a hacer nuevos tratados públicos que den valores a nuestros productos en los grandes mercados del mundo; y a modificar las instituciones, sustituyendo el derecho público de la Confederación Helvética, al derecho público de los Estados Unidos de la América del Norte, que hasta ahora nos ha servido de norma, sin el buen éxito alcanzado por nuestro modelo».

En esta forma, anunciaba su intención de modificar la Constitución[66].

Al día siguiente, el 27 de febrero de 1879, Guzmán Blanco «Ilustre Americano, Pacificador y Regenerador de Venezuela y Supremo Director de la Reivindicación», «en uso de las facultades que me han conferido los pueblos para la reorganización política y administrativa de la República», para legitimar el gobierno de hecho, convocó «a un Congreso de Plenipotenciarios compuesto de los Presidentes de los Estados, o de los ciudadanos que hagan sus veces, los que podrán nombrar, en caso de no poder concurrir, quien los represente», que debía reunirse el 27 de abril de 1879, y que tenía por misión fijar «las instituciones que provisionalmente deben regir al país, mientras son reformadas conforme a las fórmulas legales» (art. 3º). El Congreso de Plenipotenciarios, además, debía elegir «el ciudadano que haya de desempeñar provisionalmente la Presidencia de la República, hasta que sea sustituido constitucionalmente» (art. 4)[67]. El mismo día 27 de febrero de 1977, Guzmán Blanco creó un Consejo de Administración, compuesto por 12 miembros y presidido por el Ministro de Relaciones Interiores, el cual debía intervenir «con su voto deliberativo en la expedición de los Decretos Ejecutivos»[68].

El 27 de abril, se reunió el Congreso de Plenipotenciarios y al día siguiente acordó su misión al precisar que «sus funciones serán, reconstituir el gobierno Federal, fijando las instituciones que provisio-

66 *Idem*, p. 175 y p. 565, respectivamente.

67 *Ibídem*, pp. 175 y 176 y p. 567, respectivamente.

68 *Ibídem*, p. 176 y p. 569, respectivamente.

nalmente deben regir el país y resolviendo las materias que someta a su consideración el supremo Director de la Reivindicación Nacional», estableciendo que su modo de proceder sería por Conferencias[69]. El primer acto que adoptó el Congreso fue declarar

> «írritos, nulos y destituidos de todo valor y fuerza legal, todos los actos dictados desde el 12 de septiembre de 1878 por el gobierno que rompió en esa fecha los títulos de su autoridad legal convocando una Asamblea con el nombre de Constituyente, para reformar de una manera arbitraria las instituciones nacionales; y nulos también todos los actos de dicha Asamblea revolucionaria reunida en la Capital de la Unión el 11 de diciembre del mismo año para continuar la usurpación»[70].

El 30 de abril de 1879, el Congreso de Plenipotenciarios acordó «reducir a siete grandes Estados los veinte de que se compone la Unión Venezolana, rigiéndose la reducción por la Ley de 28 de abril de 1856». Dichos Estados debían organizarse «indefectiblemente conforme a los principios del gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable, facultándolos para proveer a todos los medios de su defensa interior». Se acordó, asimismo, por el Congreso, que las bases de la Unión serían las mismas que establecía la Constitución de 1874, «con sólo la sustitución del voto público con el sufragio secreto que traía la Carta Federal de 1864, la suspensión de lo que se refiere a la elección del Presidente de la Unión, el establecimiento del censo electoral y la declaratoria del sufragio obligatorio». Y, por último, se acordó que las garantías de los venezolanos «son y serán las mismas que están consignadas en el título 3º de la mencionada Constitución de 1874»[71]. En esta forma, el Congreso Plenipotenciario fijó, en actos de indudable carácter constitucional, el régimen político del Estado. A ello se agrega el Acuerdo de 1º de mayo de 1879, estableciendo la organización del Poder Judicial de la Unión, dividido en Alta Corte Federal y Corte de Casación[72]; el Acuerdo de 3 de mayo sobre la Legislatura Nacional, compuesta de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, fijándose

69 *Ibídem*, pp. 191 y 192 y p. 573, respectivamente.

70 *Ibídem*, p. 191 y 192 y pp. 573, respectivamente.

71 *Ibídem*, p. 192 y p. 575, respectivamente.

72 *Ibídem*, p. 193 y p. 577, respectivamente.

la forma de elección de sus miembros[73]; y dos Acuerdos de 5 de mayo del mismo año, uno sobre el Consejo Federal y su composición[74], y otro sobre el nombramiento de Presidente provisional de la República por el propio Congreso, en el cual se estableció un cronograma para la reorganización política del país: convocatoria a elecciones para 1880, instalación del Congreso, elección del Presidente de la República que terminaría su período en 1882 y sanción de la Constitución[75].

Por último, el Congreso de Plenipotenciarios, el 6 de mayo de 1879, declaró «en vigencia la Constitución de 1874 y las leyes que regían el 12 de septiembre de 1878», «en lo que no se oponga a lo acordado en estas *conferencias*, en que el Congreso de Plenipotenciarios, colocándose a la altura de las necesidades de la política de Venezuela, trasmite a los futuros Congresos la voluntad de los Estados de la Unión, al ocuparse de complementar la gran Revolución Reivindicadora»[76] y creyendo haber dado fin a sus trabajos, el día siguiente, el 7 de mayo de 1879, los presentó al General Guzmán Blanco para aprobación[77].

El General Guzmán Blanco, el 9 de mayo de 1879, dirigió un Mensaje al Congreso de Plenipotenciarios, en el cual además de sugerir algunos cambios sobre las normas relativas al régimen constitucional que se había establecido en las *conferencias*, expresó:

> «Creo haber llevado la misión que me confiaron los pueblos. Está restablecido el orden constitucional y reorganizada en lo principal toda la Administración Pública. Debo pues resignar la Dictadura, y lo hago llamando al Presidente de la Alta Corte Federal, a quien designa la Constitución para suceder al Presidente siempre que ocurra una falta absoluta. Os toca pues elegir al Presidente que debe presenciar las elecciones del período provisional»[78].

El Congreso, el mismo día 10 de mayo de 1879, designó por unanimidad a Guzmán Blanco Presidente provisional de la Repúbli-

73 *Ibídem*, p. 193 y 579, respectivamente.
74 *Ibídem*, pp. 193 y 194 y p. 581, respectivamente.
75 *Ibídem*, p.194 y p. 583 respectivamente.
76 *Ibídem*, p. 194 y p. 585 respectivamente.
77 *Ibídem*, p. 197.
78 *Ibídem*, p. 220.

ca, el cual aceptó, y en el mismo acto solicitó permiso «para separarse del país con el objeto de trasladar su familia a la Patria». El Congreso, en su sesión del 12 de mayo de 1879, acordó el permiso y autorizó al Presidente para celebrar convenios con gobiernos europeos en relación con la comercialización de los productos naturales del país y a la reducción de la deuda externa[79].

El Congreso de los Estados Unidos de Venezuela se reunió en marzo de 1880, y en ese mismo mes eligió a Guzmán Blanco como Presidente Constitucional de los Estados Unidos de Venezuela. El Congreso de 1881 modificó la Constitución, a la cual se denominó Constitución Suiza[80], por la creación en ella del Consejo Federal propuesto por Guzmán, integrado por algunos miembros de las Cámaras Legislativas[81], a quien se atribuyó la facultad de nombrar al Presidente de la República[82].

En la Constitución de 1881, además, se redujo el número de los Estados, constituyéndose los establecidos en 1864, en «nueve grandes entidades políticas», denominándose «secciones» a los viejos Estados agrupados (art. 1 a 4); y se inició el proceso de centralización formal del federalismo. Por ejemplo, a partir de ese texto constitucional, los Estados cedieron «al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos» (art. 13,15), cuando antes los Estados tenían la libre administración de sus productos naturales (art. 13,16, C. 1864); y además, reservaron «al Poder Federal el montante de la tercera parte de la renta de tránsito, productos de las minas, tierras baldías y salinas, para ser invertido en el fomento del país» (art. 12,33), con lo cual se inició el

79 *Ibídem*, pp. 220 y 221.

80 Véanse Augusto Mijares, *ídem*, p. 127; R. J. Velásquez, *ídem*, pp. 29 y ss. Véase en general, Elide Rivas, «El proceso consituyente y la Constitución de 1881. Un federalismo a la Suiza«, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, Tomo I, pp. 317-339.

81 El Consejo Federal se componía «de un Senador y de un Diputado por cada una de las Entidades políticas, y de un Diputado por el Distrito Federal, que se elegirán por el Congreso cada dos años...», *artículo* 61 de la Constitución de 1881. Debe destacarse, además, que en otra de las innovaciones de la Constitución de 1881, los Estados Federales quedaron reducidos a nueve entidades, entre ellas una con el nombre de Guzmán Blanco (Art. 1°).

82 «El Consejo Federal elige de sus miembros el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela...» (Art. 62), quien duraba dos años en sus funciones (Art. 63).

proceso de vaciamiento de competencias tributarias de los Estados, lo cual se acentúa posteriormente hasta materialmente extinguirse[83].

Como se dijo, Guzmán Blanco fue elegido para un segundo período (1881-1884) en la Presidencia, período durante el cual se celebraron los actos con motivo del centenario del natalicio del Libertador, con lo que comenzó en el país el culto bolivariano; y al fin del período, habiendo completado cinco nuevos años en ejercicio directo del poder (el quinquenio)[84], hizo elegir al General Joaquín Crespo (1841-1898) como Presidente (1884-1886). Retorna a Francia y, al término de la presidencia de Joaquín Crespo, éste prepara de nuevo la Aclamación para Guzmán Blanco, quien reasume la Presidencia en 1886[85] hasta 1888. Al año siguiente regresa a Europa y al final del período, que concluye un Encargado (Hermógenes López), hace elegir al doctor Juan Pablo Rojas Paúl (1826-1905) como Presidente para el período 1888-1890[86], período en el cual, de nuevo, se produjo una reacción antiguzmancista. Guzmán murió en París en 1899.

Durante todo el período de predominio de Guzmán Blanco, sin embargo, no quedaron eliminadas las insurrecciones caudillistas regionales[87], lo cual confirma la apreciación de que el poder central se ejercía y duraba en virtud del pacto tácito de respeto a las reparticiones feudales que configuraban la República[88].

Por otra parte, y si bien durante esos años la República progresó notablemente en el campo intelectual y de las obras públicas[89], en el

83 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo II, Caracas, 1996.

84 Se denominó este segundo período como el quinquenio. Véanse Augusto Mijares, *ídem*, p. 126; R. Díaz Sánchez, *ídem*, p. 258; F. González Guinán, *ídem*, tomo XIII, p. 7.

85 Véanse Augusto Mijares, *ídem*, pp. 127 y 129; R. Díaz Sánchez, *ídem*, p. 258, F. González Guinán, *ídem*, tomo XIII, pp. 85 y ss., y pp. 99, 269 y 295.

86 El doctor Rojas Paúl fue el primer civil que ocupó la Presidencia en más de cincuenta años. El anterior había sido el doctor Vargas. Véanse Augusto Mijares, *ídem*, p. 127; F. González Guinán, *ídem*, tomo XIII, p. 498; tomo XIV, pp. 101, 113 y ss.

87 Véanse por ejemplo, F. González Guinán, *ídem*, tomos X y XI; Augusto Mijares.

88 Véase Ramón J. Velasquez, *ídem*, p. VIII. Domingo A. Rangel, en este sentido, señaló que el sistema desde 1860 reposaba «en el equilibrio inestable que proporcionaba un caudillo nacional ...al régimen de los hombres de presa instaurado por la Revolución Federal», *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, pp. 71 y ss.

89 Véase Augusto Mijares, *ídem*, pp. 141 y ss.

campo de la corrupción política alcanzó niveles notables[90]. En el orden económico y social, a pesar de sus orígenes «federales», el gobierno de Guzmán Blanco fue aristocratizante y signado por el liberalismo económico en pleno apogeo en Europa[91], con lo cual, a pesar de la interrupción de las guerras federales, la República siguió básicamente la orientación del segundo tercio del mismo siglo, pero con una diferencia sustancial: el poder económico se había desplazado hacia el latifundio[92].

5. La ocupación del territorio y el desarrollo de los «territorios federales»

La Constitución Federal de 1864 dividió el territorio en Estados, incorporando, entre las atribuciones de la Legislatura, la de «establecer con la denominación de Territorios el régimen especial con que deben existir temporalmente regiones desplobladas o habitadas por indígenas no civilizados», los cuales dependerían inmediatamente del Ejecutivo de la Unión. Esta norma se conservó en la Constitución de 1874 (art. 43,22) y en ésta se agregó entre las Bases de la Unión, como obligación de los Estados, la de «dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los Territorios Amazonas y Goagira, hasta que puedan optar a la categoría de Estados» (art. 13, ord. 20).

---

90 Guzmán Blanco no sólo se hizo rodear de una orgía de lisonjas a su persona y de aduladores (Véase Augusto Mijares, *idem*, p. 133), que dio origen a la célebre denominación de la Adoración Perpetua para ese grupo o corte (Véase, por ejemplo, Pedro Emilio Coll. «La adoración Perpetua», *en Antología de Costumbristas Venezolanos del Siglo XIX*, Caracas, 1964, Biblioteca Popular Venezolana, Nº 95, pp. 366 y ss.), sino que el enfrentamiento ilícito se proclamó y hasta se pretendió defender públicamente. Véanse Augusto Mijares, *idem*, pp. 134 y ss.; R. A. Rondón Márquez, *idem*, tomo II, pp. 104 y ss.

91 Véase Díaz Sánchez, *idem*, p. 256.

92 En este sentido, señala con acierto Domingo A. Rangel, que «la burguesía mercantil fue desplazada del poder en 1864. El triunfo de la Revolución Federal significará la irrupción del latifundio, reencauchado de caudillo sobre el escenario nacional. Los intereses del agro empiezan a predominar sobre los del comercio capitalino. La desintegración del Estado nacional que entroniza la Guerra Federal no es más si la juzgamos en su justa perspectiva, que la hegemonía de la gran propiedad feudal, regionalista y desparramada sobre el orden integrador y centralista del comercio. Cuando Guzmán Blanco amenaza destruir a los conservadores «hasta como núcleo social», evidentemente se dirige a los comerciantes hostiles a su gobierno. No puede haberle formulado tal ultimátum histórico a los latifundistas que ya lo eran sus propios conmilitones, los caudillos de Partido Liberal», *op. cit.*, p. 91.

Ahora bien, fue precisamente con base en la Constitución de 1864 que se organizó el primer Territorio en el país, el Amazonas, el 27 de julio de 1864, cuya Ley de organización se dictó posteriormente, el 21 de octubre de 1873[93], reformada luego, por Decreto de 11 de febrero de 1876[94]. Estos instrumentos se reformaron posteriormente por el Código Orgánico de los Territorios Alto Orinoco y Amazonas de 10 de diciembre de 1880, con motivo de la división del Territorio Amazonas[95].

Bajo la vigencia de la Constitución de 1864, se creó también, en 1871, el Territorio Federal Colón, que abarcó las Islas del Mar Caribe[96], luego denominadas Dependencias Federales, y el Territorio Federal Mariño, en 1872[97]; bajo la vigencia de la Constitución de 1874, se creó el Territorio Goagira[98], el Territorio Federal Tucacas[99] y un Territorio Federal en el Departamento Maracay del Estado Guzmán Blanco[100].

En la Constitución de 1881, la división territorial de la República continuó siendo en Estados, terminología adoptada desde 1864, pero sus límites continuaban siendo los de las antiguas Provincias conforme a la Ley de 28 de abril de 1856 (art. 2°). Sin embargo, en el Título relativo a las Bases de la Unión, al regularse las obligaciones de los Estados de la Federación, se estableció la de dejar al Gobierno de la Federación la administración de los Territorios «Amazonas» y la «Goagira», y la de las Islas que corresponden a la Nación, hasta que sea conveniente elevarlas a otra categoría (art. 31, ord. 8°). En esta Constitución de 1881, en todo caso, se continuó atribuyendo a la Legislatura Nacional competencia para «establecer, con la denominación de Territorios, el régimen especial con que deben existir regiones despobladas de indígenas no reducidos o civilizados. Tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Unión» (art. 43, ord. 22).

Con base en la Constitución de 1881, se organizó en ese mismo año el Territorio Federal Yuruary, que forma hoy parte del Estado

---

93 *Idem,* pp. 185 y 182.
94 *Ibídem,* p. 176.
95 *Ibídem,* pp. 146 y ss.
96 Decreto de 22-8-71, *ídem,* p. 209.
97 Decreto de 3-9-72, *ídem,* p. 327
98 Decreto de 25-8-74, *ídem,* p. 305.
99 Decreto de 24-3-79, *ídem,* p. 331.
100 Decreto de 12-3-79, *ídem,* p. 309.

Bolívar[101]; se creó el Territorio Federal Caura en 1882, en parte de lo que hoy es el Estado Bolívar[102], y se dictó el Código Orgánico de los Territorios Federales Yuruary, El Caura, La Goagira, Colón, Alto Orinoco y Amazonas de 23-8-1882, que incorporó y reformó los respectivos Decretos anteriores y estableció disposiciones comunes a ellos[103]. Asimismo, bajo la vigencia de la Constitución de 1881 se creó, en 1882, el Territorio Federal Armisticio[104], en parte de lo que hoy es el Estado Táchira; y asimismo, en 1884, se creó el Territorio Federal Delta Amacuro[105].

En la Constitución de 1893, se eliminó la posibilidad de que los Territorios se establecieran por ley, estableciéndose directamente en el texto la existencia de dos Territorios: Colón y Amazonas, tal como ya estaban regulados legislativamente, pues los otros habían sido eliminados. Por ello, en las Bases de la Unión, los Estados se obligaron «a dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los Territorios Colón y Amazonas. Los Territorios Delta y Goagira se reincorporarán a los Estados a que pertenecían antes de ser erigidos en Territorios» (art. 13, ord. 8°). Asimismo, entre las atribuciones del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, se reguló sólo la de «establecer el régimen especial de administración aplicable a los Territorios Colón y Amazonas» (art. 44, ord. 21).

Con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1893, se dictó el Decreto de la Organización del Territorio Federal Amazonas[106] en el cual habían sido, de nuevo, refundidos los Territorios Alto Orinoco y Amazonas[107] y el Decreto de 4 de julio de 1895, sobre organización del Territorio Colón[108].

El Territorio Delta Amacuro, eliminado en 1883, se restableció en 1901[109]; y el Territorio Federal Yuruary, que había sido elimina-

101 Decreto de 3-9-81, *ídem*, p. 367.
102 Decreto de 9-2-82, *ídem*, p.203.
103 *Idem*, pp. 97 y ss.
104 *Idem*, p. 196.
105 Decreto 27-2-84, *ídem*, p. 91.
106 Decreto 23-10-93, *ídem*, *p*. 91.
107 Decreto 21-10-93, *ídem*, p. 236.
108 Decreto 4-7-95, *ídem*, p. 210.
109 Decretos de 21-10-83, y de 26-4-1901, *ídem*, pp. 236 y 302.

do en 1891, se restableció en 1900[110], habiéndose dictado su Código Orgánico el 20 de febrero de 1901[111].

Por tanto, para el momento de promulgarse la Constitución de 1901, existían en el país cuatro Territorios Federales: Amazonas, Delta Amacuro, Colón y Yuruary. En 1904, quedaron los dos primeros, que sobrevivieron hasta que, en 1991, se dictó la Ley especial que da categoría de Estado al Territorio Federal Delta Amacuro, y en 1992 se dictó la Ley especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas[112].

III. EL PRINCIPIO DEL FIN DEL PERÍODO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1891, LA REVOLUCIÓN LEGALISTA DE 1892 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1893

En 1890, el Consejo Federal eligió para un nuevo período (1890-1892) al candidato de Rojas Paúl, doctor Raimundo Andueza Palacio (1843-1900), quien a través de la reforma constitucional de 1891, al modificarse las normas relativas a la reforma de la Constitución, pretendió ampliar su período constitucional. En efecto, en el artículo 118 se estableció que la Constitución podía reformarse cuando lo acordaren las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura Nacional, sometiéndola posteriormente a la aprobación de la Legislatura de los Estados, con lo que se hizo mucho más flexible la Constitución, al eliminarse la iniciativa exclusiva que tenían las Legislaturas Estatales para las reformas.

La Constitución de 1891 establecía que el período constitucional de dos años comenzaría el 20 de febrero de 1892 (art. 122), lo cual ratificó la Constitución de 1891, al indicar que «el período constitucional seguirá contándose, para los destinos de la Administración General de la República, a partir del 20 de febrero de 1892, fecha en que se puso en práctica la Constitución reformada». Por tanto, el período de duración del mandato del Presidente Andueza Palacios concluía en 1892, por lo que al pretender reformar la Constitución y

110 Decretos de 31-7-91 y de 15-12-1900 en *ídem*, pp. 353 y 352.

111 *Idem*, p 341.

112 Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.295 Extra de 3-8-91 y N° 35.015 de 29-7-92, respectivamente.

ampliar la duración del período presidencial a cuatro años, ello no se le podía aplicar. Pero otras fueron sus intenciones. En efecto, el Congreso en 1891, luego de la reforma constitucional de ese año, aprobó un nuevo proyecto de reforma para ampliar el período presidencial a cuatro años y satisfacer los deseos continuistas de Andueza, al establecer que el Presidente sería electo por votación popular, directa y secreta y supuestamente debía asumir en 1894[113]. Con ello, el período de Andueza se extendería de 1892 a 1894. Este Proyecto fue sometido a las Legislaturas estadales y aprobado por ellas, y debía sancionarse por el Congreso en 1892[114]. El Congreso, donde tenía mayoría Andueza, no pudo reunirse para sancionar ese Proyecto y para nombrar el Consejo Federal que debía elegir al nuevo Presidente para el período 1892-1894, y de ello se encargaron los propios representantes partidarios de Andueza. En esta forma, a partir del 20 de febrero de 1892, el poder quedó, de hecho, en manos de Andueza, lo que provocó que el General Joaquín Crespo se levantara en armas al frente de la Revolución Legalista, que hizo su entrada a Caracas el 6 de octubre de 1892[115]. Meses antes, Andueza había encargado de la Presidencia a Guillermo Tell Villegas, y éste, luego, a su hijo, Guillermo Tell Pulido, miembros del Consejo Federal.

El General Joaquín Crespo, como «Jefe de la Revolución y General en Jefe del Ejército Nacional», mediante Decreto de 7 de octubre de 1892, asumió «el Poder Ejecutivo de la República», nombró a sus Ministros[116], y posteriormente, por Decreto Ejecutivo de 18 de octubre de 1892, como Jefe del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades que le había conferido «la Revolución Nacional», procedió «a reorganizar la República», y a fijar el «régimen que debe observarse en el período de reconstitución moral y política en que se halla hoy la Nación», garantizando a los venezolanos los derechos individuales,

113 Véase Ambrosio Perera, *Historia Orgánica de Venezuela*, Caracas, 1943, p. 209.

114 Véase en general, Ángel Zerpa Aponte, «Los procesos constituyentes de 1892 y 1893: La constitucionalización de la «caída del liberalismo amarillo»», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, Tomo I, pp. 341-412.

115 Véase R. A. Rondón Márquez, *Crespo y la Revolución Legalista*, Caracas, 1973.

116 Véase el Texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XVI, Caracas, 1896, pp. 190 y 191.

civiles y políticos «que les han reconocido todas las Constituciones desde 1830» (art. 1), declarando «vigentes todas las leyes y decretos de la República legalmente sancionados en cuanto no se opongan a los principios e intereses de la Revolución Nacional», y a declarar nulos «las leyes, decretos y Resoluciones dictados por los gobiernos de la usurpación, a contar del 14 de marzo de 1892»[117].

Posteriormente, el General Crespo, como Jefe del Ejecutivo Nacional, convocó «a los pueblos a elecciones para una Asamblea Nacional» (art. 1), mediante «voto directo y secreto de los ciudadanos» (art. 2), y que se instalaría el 1° de mayo de 1883. Esa Asamblea, de acuerdo con el artículo 7 de dicho Decreto, «dictará, en nombre de la soberanía de la República, la nueva Constitución de los Estados Unidos de Venezuela»[118].

La Asamblea Nacional se instaló el 4 de mayo de 1893, y el 12 de junio de ese año, sancionó la Constitución de 1893. Además, acordó aprobar los actos de gobierno del General Crespo, organizó provisionalmente a la República y encargó al General Crespo del Gobierno provisional[119] .

La Constitución de 1893 modificó de nuevo la división político-territorial de la República, eliminando el nombre de Guzmán Blanco de ella[120]; eliminó el Consejo Federal que se había establecido en la Constitución de 1881[121] y elevó el período constitucional del Presidente a cuatro años (art. 71). Además, este texto de 1893, a pesar de que siguió la orientación de los precedentes en el proceso de reducción del federalismo, estableció por primera vez a nivel constitucional «la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo» (art. 13, ord. 2), con lo cual se estableció el principio de la división del Poder Público, no sólo hacia los Estados de la Federación, sino hacia el Municipio, que luego formulará expresamente la Constitución de 1925 (art. 51). Debe mencionarse, además, entre las reformas de la

117 *Idem*, p. 191; y pp. 625 respectivamente.

118 *Idem*, p. 267; y pp. 627 respectivamente.

119 Véanse Augusto Mijares, *idem*, p.145; R.A.Rondón Márquez, *idem*, tomo II, pp. 316 y 320 ss. Véase, además, R.A. Rondón Márquez, *Crespo y la Revolución Legalista*, Caracas, 1973

120 Artículo 1° de la *Constitución* de 1893. Véase Ramón J. Velásquez, *idem*, p. 88.

121 Los artículos 79 y siguientes de la Constitución de 1893, sin embargo, establecieron un Consejo de Gobierno con facultades y composición distintas.

Constitución de 1893, la eliminación del voto público en las elecciones populares y su sustitución por el voto secreto (art. 13, ord. 24); y la elevación del derecho al sufragio a los mayores de 21 años que, desde 1864, había sido fijado a los de 18 años (art. 14, ord. 11).

Otra reforma de importancia en relación con los contratos del Estado (de interés nacional) fue la incorporación en la Constitución de la cláusula de inmunidad absoluta de jurisdicción[122], al disponerse, en el artículo 149, que «En todo contrato de interés público, se establecerá la cláusula, de que «'las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre su inteligencia y ejecución, serán decididas por los tribunales venezolanos y conforme a las leyes de la República'».

En esta forma, se previó la inmunidad absoluta, y además, se prescribió la obligación de que en todo contrato se estableciera dicha cláusula, lo que difiere del sistema constitucional de 1999, conforme al cual, en virtud de la Constitución, se considera incorporada la cláusula a los contratos, pero previendo la inmunidad relativa. Fue, en efecto, en la Constitución de 1947, cuando se cambiaron los dos elementos que se establecieron en 1883: se abandonó el sistema de inmunidad absoluta, sustituyéndose por uno de inmunidad relativa, porque la cláusula se consideraba incorporada en los contratos «si fuera procedente de acuerdo a la naturaleza de los mismos»; y, además, se adoptó el esquema actual de considerar incorporada la cláusula aun cuando no estuviera expresa, con lo cual no es necesario que se indique en el texto del contrato que esa cláusula forma parte del mismo, sino que, en virtud de la Constitución ella está incorporada (art. 151).

Luego de reformada la Constitución, el General Crespo fue electo Presidente para el período 1894-1898, y al final de su período, murió en combate frente a una rebelión del General José Manuel Hernández[123]. Su sucesor, elegido por su influencia, General Ignacio Andrade (1836-1925), sólo gobernó pocos meses de su período (1898-1902), pues al ejercer la atribución de designar Presidentes provisionales de las Seccio-

---

122 Véase en general, *Jan Sinclair, The Law of Sovereign Immunity. Recent Development*, Académie International de Droit Comparé, Recueil des Cours, 1980, Vol. II, La Haya, 1981, pp. 201 y ss.

123 Véanse los comentarios sobre el «Mocho» Hernández y la muerte de Crespo, en Ramón J. Velásquez, *ídem*, p. 179; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco...*, tomo II, pp. 323 y ss. Asimismo, R. A. Rondón Márquez, *Crespo...*, pp. 183 y ss.

nes aún no organizadas como Estados de la Federación[124], provocó el levantamiento en armas del General Cipriano Castro en el Táchira, quien a la cabeza de la Revolución denominada Liberal Restauradora, tomó a Caracas en 1899[125]. Una vez más, la acción del poder central contra su soporte caudillista regional iba a provocar la caída del gobierno.

En efecto, la Constitución de 1893 se había conformado por la Unión de los nueve grandes Estados existentes (art. 1º). Su artículo 4°, sin embargo, establecía que las Secciones de dichos Estados (equivalentes a los Estados de 1864) podrían recuperar su categoría de Estados, «siempre que así lo pidan las dos terceras partes de sus Distritos, por el órgano de quienes los representen en el seno de la Asamblea Legislativa», previéndose que una Ley reglamentaría el procedimiento.

El Congreso Nacional, sin embargo, el 27 de abril de 1899, considerando que «las secciones de los actuales Estados de la República reclaman del Congreso una Ley que los autorice para constituirse en Entidades autónomas», lo cual reclamaba la intervención del Congreso «en asunto de excepcional gravedad para la República»; y considerando «que no determinando la Constitución de 1881 ni la de 1893 las reglas transitorias a que deben someterse los Estados en el instante en que recuperen su soberanía, toca hacerlo al Congreso Nacional, desde luego que ellas van a regir sobre toda la Nación», acordó, en primer lugar, que debía procederse «a practicar por los medios legales las enmiendas de los artículos 1, 2 y 4 (de la Constitución) con el fin de que puedan reconstituirse los veinte Estados de la Federación a que se refiere la Constitución de 20 de marzo de 1864» (art. 9º); en segundo lugar, que «entre tanto se lleva a término la enmienda constitucional, serán organizados provisionalmente de manera autonómica las Secciones que no hayan recuperado todavía su categoría de Estados Federales» (art. 2); en tercer lugar, autorizar «al

---

124 La Constitución de 1893, en cierta forma, regresa a la conformación federal de la República prevista en la Constitución de 1881 que había creado nueve grandes Estados de los veinte anteriores, pasando muchos de éstos a formar secciones de ellos; la Constitución de 1893 había previsto la construcción de dichas secciones en Estados (Art. 4º). El Congreso, por acuerdo del 22 de abril de 1899, autorizó al Presidente Andrade para nombrar los Presidentes provisionales de las secciones. Véanse Ramón J. Velásquez, *ídem*, pp. 184 y ss.; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco...*, tomo II, p. 328.

125 Véanse Ramón Velásquez, *ídem*, pp. 206 y ss., y 242 y ss.; Domingo A. Rangel, *ídem*, pp. 69 y ss.; Augusto Mijares, *ídem*, p. 114; R. A. Rondón Márquez, Guzmán Blanco..., tomo II, pp. 328 y ss.; José Ramón Pocaterra, *Memorias de un Venezolano de la Decadencia*, Caracas, 1937, tomo I, pp. 19 y ss.

Presidente de la República para designar Presidentes provisionales de las Secciones que se organicen conforme a lo preceptuado en este Acuerdo» (art. 5); y en cuarto lugar, que «hechas las enmiendas de la Constitución, las elecciones de 1901 se practicarán en toda la República, conforme a la reorganización constitucional que se repara por medio de este Acuerdo, en el cual se reconoce el derecho de las secciones y se les devuelve su categoría de Entidades autonómicas» (art.9)[126].

Sin duda, este Acuerdo vulneraba la Constitución de 1893 y a pesar de pretender acentuar la autonomía de los Estados, al atribuir la designación de los Presidentes de éstos al Poder Central, provocó la reacción de los caudillos regionales[127], y con ello, la llegada de los andinos al Poder y el fin del ciclo histórico-político que se inició después de las guerras federales.

IV. LAS SOLUCIONES A LAS DISPUTAS TERRITORIALES DE FINES DEL SIGLO XIX

Durante finales del siglo XIX, se suscribieron diversos tratados que concluyeron en arreglos terrtoriales respecto de las fronteras del país, las cuales no habían sido delimitadas, particularmente en relación con Colombia, Guayana Británica y Brasil.

En esta forma, respecto de la frontera con Colombia, mediante el Tratado de Arbitramiento sobre límites firmado en Caracas el 14 de septiembre de 1881, ambos países «deseando poner término a la cuestión de límites territoriales», «con el objeto de alcanzar la verdadera delimitación territorial de derecho» y en vista de que no habían podido «ponerse de acuerdo en cuanto a los respectivos derechos o *uti possidetis juris,* de 1810», convinieron en

> «someterlo al juicio y sentencia del gobierno de su Majestad el Rey de España, en calidad de árbitro, Juez de derecho, los puntos de di-

126 Véase el texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XXII, 1899, Caracas, 1903, pp. 466 a 48.

127 Véase la proclama del General Cipriano Castro al iniciar la Revolución Liberal Restauradora el 24 de mayo de 1899, en *Programas Políticos Venezolanos de la Primera Mitad del siglo XX* (ed. Naudy Suárez Figueroa), Caracas, 1977, tomo I, p. 31.

ferencia en la expresada cuestión de límites, a fin de obtener un fallo definitivo e inapelable, según el cual todo el territorio que pertenecía a la jurisdicción de la antigua Capitanía General de Caracas por actos regios del antiguo Soberano hasta 1810, quede siendo territorio jurisdiccional de la República de Venezuela, y todo lo que por actos semejantes y en esa fecha perteneció a la jurisdicción del Virreinato de Santa Fe, quede siendo territorio de la actual República llamada Estados Unidos de Colombia» (art. 1)[128].

El 16 de marzo de 1891, fue firmado en Madrid el Laudo Arbitral sobre cuestión de límites (Laudo Español), en el cual se determinó «la línea de frontera en litigio entre la República de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela», a cuyo efecto se dividió la demarcación en seis secciones: «1º La Goagira; 2º Línea de las Sierras de Perijá y de Motilones; 3º San Faustino; 4º Línea de la Serranía de Tamá; 5º Línea del Sarare, Arauca y Meta; 6º Línea del Orinoco y Río Negro[129].

Con fecha 30 de diciembre de 1898, se suscribió el Pacto que reglamenta la ejecución del Laudo relativo al asunto de límites[130], y las partes resolvieron ejecutar dicha sentencia arbitral y proceder «a la demarcación y al amojonamiento de los límites que traza aquella sentencia, en la extensión en que no los constituyan ríos, las cumbres de una sierra o una serranía» (art. 1). A tal efecto, las partes acordaron nombrar una Comisión Mixta, la cual por razones de guerra interior en los dos países, sólo pudo instalarse a comienzos de 1900, habiéndose suspendido sus trabajos al año siguiente[131].

En cuanto a la frontera con el Reino Unido, el 2 de febrero de 1897 se celebró un Tratado de Arbitraje entre los Estados Unidos de

---

128 Véase el texto en *Tratados Públicos, Acuerdos Internacionales de Venezuela*, Vol. I. 1820-1900, Caracas, 1924, pp. 360 y 361. El texto de dicho Tratado fue aclarado después de la muerte de Alfonso XII, mediante Tratado de 15 de febrero de 1886. Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. I, pp. 443 a 446.

129 Publicado en la *Gaceta de Madrid* de 17-3-1891, Véase en *Tratados Públicos...* Vol. I, pp. 456 a 462.

130 Véase el texto en *Tratados Públicos...* Vol I, pp. 478 a 481.

131 Véase *Tratados Públicos...*Vol. I, pp.481y Vol.II (1900-1920), p. 600. Véase las actas de Caicara, de Castilletes, de Caño de Majayure, de Guerrero, de Guarero, de Caracas, de Pamplona de Tamá, de las fuentes del Río Táchira, de la ribera del Río Arauca, de El Paso del Viento y de Puerto España entre 1900 y 1901 en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 390 a 409.

Venezuela y su Majestad la Reina del Reino Unido de la Gran Bretaña[132], mediante el cual «deseando estipular el arreglo amistoso de la cuestión que se ha suscitado entre sus respectivos gobiernos acerca de límites de los Estados Unidos de Venezuela y la Colonia de la Guayana Británica», resolvieron someter dicha cuestión a arbitramiento, designando al efecto un Tribunal Arbitral «para determinar la línea divisoria entre los Estados Unidos de Venezuela y la Colonia de Guayana Británica» (art. 1). Debe destacarse que en la primera de las Reglas destinadas a los árbitros, se estableció la siguiente

> «Una posesión adversa o prescripción por el término de 50 años constituirá un buen título. Los árbitros podrán estimar que la dominación política exclusiva de un Distrito, así como la efectiva colonización de él, son suficientes para constituir una posesión adversa o crear título de prescripción».

Con esta regla, sin duda, Venezuela abandonaba el principio del *uti possidetis* que el Reino Unido nunca aceptó. Los árbitros rindieron su decisión el 3 de octubre de 1899 (Laudo de París) determinando «la línea de demarcación entre los Estados Unidos de Venezuela y la Guayana Británica»[133]. Los gobiernos de Venezuela y de la Gran Bretaña nombraron sendas Comisiones para delinear técnicamente la línea divisoria, establecida en el Laudo de París de 1899, las cuales realizaron sus trabajos entre 1900 y 1905. En todo caso, antes de promulgarse la Constitución de 1901 ya se habían levantado las Actas de Morajuana, Mururuna, Haiowa y Salto de San Víctor[134].

Por otra parte, en relación con el Brasil, la República de Venezuela y su Majestad el Emperador del Brasil «reconociendo la necesidad de ajustar un convenio definitivo sobre los límites entre sus respectivos términos» suscribieron, el 5 de mayo de 1859, un Tratado de Límites y Navegación Fluvial[135], en el cual se declaró y definió la línea divisoria fronteriza entre los dos países. Las partes, además, acordaron designar

132 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. I, pp. 491 a496.

133 Véase el texto en *Tratados Públicos* ..., Vol. I, pp. 496 a 498.

134 Véase los textos en *Tratados Públicos*, Vol. III, 1920-1925, Caracas, 1950, pp. 382 a 390.

135 Véase el texto en *Tratados Públicos*... Vol I, pp. 224 a 230.

una comisión mixta para la demarcación de la línea en los puntos en que fuese necesario (art. 3), la cual realizó labores en 1879, 1880 y 1882 a 1884 aprobadas por Protocolos de límites suscritos en 1905[136].

Por último, debe mencionarse que, en 1857, se celebró con Holanda la Convención de arbitramiento relativa a la soberanía de la Isla de Aves, firmada en Caracas el 5 de agosto de 1857[137], en la cual se convino en que «la cuestión del derecho de dominio y soberanía en la isla de aves» sería sometida a arbitramento de una potencia amiga, previamente escogida de común acuerdo (art. 1). La Reina Isabel II de España, con fecha 30 de junio de 1865, dictó el correspondiente Laudo en la cuestión relativa al dominio y soberanía de la Isla de Aves[138], declarando que la isla correspondía a Venezuela.

136 Véase las referencias en *Tratados Públicos...*, Vol. II, pp. 54, 55 y 508; y el texto de las actas en Vol. VIII (1920-1925), Caracas, 1950, pp. 366 a 382.

137 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. I, pp. 207 a 209.

138 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 100 a 105.

QUINTA PARTE
EL PERÍODO DEL ESTADO NACIONAL CENTRALIZADO Y AUTOCRÁTICO (1901-1935) Y SU LIBERALIZACIÓN (1936-1945)

El tercer gran ciclo histórico de la evolución político-constitucional del país se inició en 1899 con la llegada de los andinos al poder, luego del deterioro total del poder central, y tuvo una duración de 46 años, hasta que la Revolución de Octubre de 1945 provocó el tercer gran cambio político del Estado. El Proyecto Político que se desarrolló durante esa primera mitad del siglo XX fue el de la consolidación del Estado Nacional y la centralización del poder, como reacción a la disgregación federal liberal que había resultado del período anterior.

En efecto, con la entrada del General Cipriano Castro en Caracas, al frente de la Revolución Liberal Restauradora[1], se va a iniciar un giro completo en el panorama institucional y político del país, que conducirá a la conclusión del predominio nacional de los caudillos regionales del Centro; a la eliminación del propio caudillismo regional y, con él, de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) y de la forma federal del Estado[2]; a la extinción de las guerras civiles que

---

1 Véase, en general, *El Pensamiento Político de la Restauración Liberal*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano en el Siglo XX* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), tomo I, 2 vols., Caracas, 1983 (Prólogo sobre la «Ideología Política de Cipriano Castro y el problema del poder», de Eleonora Gabaldón y Judith Gamus de Wiessel).

2 Hasta entonces los caudillos regionales del centro habían sido eje del Gobierno central: Bolívar, Páez, Monagas, Castro, Guzmán Blanco, Crespo. A partir de 1899, el predominio en el poder central se desplazará hacia los caudillos andinos, Véase R. Díaz Sánchez, «Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 279. Por otra parte, la eliminación de los últimos vestigios de la federación se consuma constitucionalmente a partir de la Constitución de 1925. Véase sobre la extinción del federalismo caudillista a comienzos de este siglo: D. A. Rangel, *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 74; R. Díaz Sánchez, *ídem*, p. 288. Sin embargo, el inicio del fin de los caudillos regionales se produce con el triunfo de Castro y Gómez en las guerras civiles de 1901 a 1903. Véase R. J. Velásquez, *La caída del Liberalismo Amarillo. Tiempo y Drama* de Antonio Paredes, Caracas, 1973, pp. 265 y ss.

sólo el caudillismo regional podía provocar[3] y a la integración política nacional, mediante el establecimiento de un Ejército Nacional como soporte del poder central[4]. En esta tarea, la dictadura de Juan Vicente Gómez, desde 1908 a 1935, sin duda, fue decisiva.

En cuanto al Estado venezolano, en todo caso, el período que se inicia en 1901, y que culmina con la muerte de Juan Vicente Gómez, tiene la especial significación de haber consolidado al Estado nacional centralizado mediante un proceso de centralización política militar, de los ingresos públicos, fiscal, administrativa y legislativa. El centralismo del Estado, sin duda, bajo la inspiración de la idea autoritaria del «gendarme necesario», fue el proyecto político que las generaciones de comienzos del siglo pasado realizaron y cuyo legado nos dejaron.

Nuestro Estado centralizado contemporáneo sin duda es tributario directo de aquel sistema, a pesar de la sustitución de la autocracia por la democracia. Por ello es quizá esta mala convivencia actual entre centralismo y democracia la que ha resquebrajado la fe de muchos en la misma, y ha contribuido a que los aires autoritarios hayan vuelto a soplar en el país. El reto fundamental de la reforma del Estado, sin embargo, desde el punto de vista democrático, sigue siendo la distribución del poder y la sustitución del Estado centralizado por uno descentralizado precisamente para perfeccionar la democracia. De ahí la importancia que tiene, para comprender el Estado contemporáneo, analizar este proceso de centralización del primer tercio de este siglo

---

3 La guerra de la Revolución Libertadora en 1901 será la última de las guerras civiles venezolanas. Véase R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco. El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, Caracas, 1944, tomo II, pp. 361 y ss. Véase Mariano Picón Salas, *Los días de Cipriano Castro*, Barquisimeto, 1955.

4 En este sentido, R. J. Velásquez señala que la base de sustentación del régimen liberal desde 1870 lo constituyó el binomio Partido-Ejército que desapareció a partir de 1903. «Hasta los días del Gobierno del General Ignacio Andrade (1898), el llamado ejército nacional que se aloja en los cuarteles, mal atendido y peor dotado no tuvo ninguna significación como factor de poder nacional. La verdadera fuerza para la defensa del gobierno estaba constituida por los ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos de peligro...». A partir de Castro, y la organización de un Ejército Nacional, se reemplazará «el binomio Partido-Ejército de los liberales amarillos, por un trípode, Jefe-Ejército-Administración, que perdurará como forma de organización del poder hasta octubre de 1945», *ídem*, pp. XI y XII. Véase D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princenton, 1973, p. 22. Véase, además, Ángel Ziems, *El Gomecismo y la formación del Ejército Militar*, Caracas, 1979. En realidad el trípode Jefe-Ejército-Administración, salvo el interregno democrático de partido dominante 1945-1948, duró hasta 1958.

en sus diversos ángulos: político, militar, tributario, fiscal, administrativo y legislativo[5].

I. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL FIN DEL FEDERALISMO

1. Cipriano Castro, la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y las Constituciones de 1901 y 1904

Frente a un Estado federal, que durante el siglo pasado tuvo una vigencia incuestionable desde el punto de vista político, el proceso de centralización política del Estado se realiza a través de sucesivas reformas constitucionales, en las cuales se va progresivamente desmontando el federalismo, lo cual se inicia al llegar Castro al poder.

El General Cipriano Castro, en efecto, entró en Caracas el 22 de octubre de 1899, lo cual fue anunciado por el Ejecutivo Nacional, en alocución dirigida a los habitantes de Caracas ese mismo día, en la cual indicó que pondría en sus manos «el gobierno de la República»[6].

En tal virtud, por Decreto de 23 de octubre de 1899, el General Cipriano Castro (1858-1924), como «Jefe Supremo de la Revolución Liberal Restauradora», simplemente dispuso:

> «Artículo 1º; Asumo desde hoy el Poder Ejecutivo de la República, mientras ésta se reconstituye bajo la forma estrictamente constitucional; Artículo 2º; Por Decretos separados se dispondrá lo conveniente para llegar a la reorganización definitiva de la República en las diversas ramas de la Administración»[7].

Posteriormente, por Decreto de 27 de octubre del mismo año 1899, como «General en Jefe de los Ejércitos de la República, Jefe Supremo de la Revolución Liberal Restauradora y en ejercicio del Poder Eje-

---

5 Véase Allan R. Brewer-Carías, «El desarrollo institucional del Estado Centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas» en *Revista de Estudio de Administración Local Autonómica*, Nº 227, Madrid, 1985, pp. 487 a 514 y Nº 228, Madrid, 1985, pp. 695 a 726.

6 Véase el texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XXII, 1899, Caracas, 1903, p. 622.

7 *Idem*, p. 622.

cutivo Nacional», considerando «que por virtud de los acontecimientos que han determinado el triunfo de la Revolución Liberal Restauradora, la situación política que ha surgido en la República es extraordinaria y de un carácter provisional», y «que mientras se llega a la reconstitución normal del país es indispensable establecer un régimen que, aunque transitorio, asegure y proteja los derechos e intereses políticos y sociales de la ciudadanía»; decretó, en primer lugar, la «vigencia en todo el territorio de la República de todos lo derechos, garantías y prerrogativas que la Constitución Nacional de 1893 reconoce y otorga a los venezolanos»; y en segundo lugar, que igualmente estarían «en vigencia las demás disposiciones de la expresada Constitución, en cuanto no se opongan a los fines de la Revolución Liberal Restauradora y sean compatibles con la naturaleza del gobierno que de ella ha surgido»[8].

A los seis días de haber entrado en Caracas, el 28 de octubre de 1899, el General Castro, considerando que una de las legítimas aspiraciones de la voluntad popular, cuya «expresión soberana» era la Revolución Liberal Restauradora, era «devolver a todos los Estados que se unieron después de la Gran Campaña Federal para constituir los Estados Unidos de Venezuela, la plenitud de su soberanía», mediante un Decreto Ejecutivo declaró como «Entidades autonómicas» que constituyeron los Estados Unidos de Venezuela, los mismos veinte Estados que reconoció la Constitución federal de 1864, con los mismos límites de las Secciones que constituían los grandes Estados que creó la Constitución de 1881[9]; lo cual se modificó por Decreto de 15 de marzo de 1900, al establecerse que los límites serían los fijados por la Constitución de 1864[10].

Castro se había alzado en armas contra el Gobierno porque el Congreso había atentado contra el federalismo y la autonomía estadal al haber atribuido al Presidente el nombramiento de los Gobernadores. Su Revolución Liberal Restauradora, por tanto, también se había hecho en nombre del sistema federal. De allí esta primera medida autonomista, la cual, ciertamente, será la última, pues en lo sucesivo todas las decisiones públicas conspirarán contra el federalismo.

8 *Idem*, p. 624.

9 *Idem*, p. 625

10 Véase el texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XXIII, 1900, Caracas, 1907, p. 36.

Por Decreto de 3 de octubre de 1900, el General Castro convocó una Asamblea Nacional Constituyente para instalarse el 20 de febrero de 1901, a cuyo efecto estableció las normas para las elecciones y los requisitos para ser electo Diputado. Esa Asamblea Nacional Constituyente debía tener entre sus atribuciones: Dictar la nueva Constitución; conocer de los Actos del Gobierno surgido de la Revolución Liberal Restauradora; dictar la Ley de elecciones populares para la organización del Gobierno Constitucional; nombrar al ciudadano que debía desempeñar provisionalmente la Presidencia de la República de Venezuela hasta la inauguración del período constitucional y dictar las leyes y demás medidas que juzgase necesarias para la organización del Gobierno provisional (art. 6º)[11].

La Asamblea Nacional Constituyente nombró a Cipriano Castro Presidente interino hasta 1902 y sancionó una nueva Constitución, la de 1901, elevando a seis años el período constitucional (art.73) eliminando el sufragio universal, al colocar en manos de los Concejos Municipales la elección del Presidente de la República (art. 82). Así, los Concejos eligieron a Castro para el período 1902-1908.

La reforma constitucional de 1901, además, aumentó los poderes del Presidente de la República (art. 89), eliminando el Consejo de Gobierno que el texto anterior (1893) estableció (art. 79), y formalmente dispuso, por primera vez desde la Constitución de 1858, la división del Poder Público, esta vez en «el Poder Federal y el Poder de los Estados» (art. 29), acrecentando las facultades de los órganos del Poder Federal. En efecto, en cuanto al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, compuesto de acuerdo con la tradición invariable, por la Cámara de Senadores y la de Diputados (art. 31), el artículo 54 amplió considerablemente, a través de una enumeración detallada, las materias sobre las cuales debía legislar el Poder Federal; y en cuanto al Presidente de la Unión, quien ejercía el Ejecutivo Federal, se le ampliaron considerablemente sus poderes (art. 89), con lo cual se sentaron las bases del centralismo presidencial que se desarrolló a lo largo de este siglo, reestableciéndose además la figura de los Vicepresidentes (art. 75).

---

11 *Idem*, pp. 222 y 223. Véase en general, Ángel Zerpa Aponte, «El primer proceso constituyente del Siglo XX: La Constituyente de 1901», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, Tomo II, pp.419-449.

Durante el gobierno de Castro, algunos hechos de gran importancia se van a producir. En primer lugar, en los primeros años de este siglo y del gobierno de Castro, los resultados de una política de empréstito desarrollada a todo lo largo del siglo XIX, van a evidenciarse: el país había sido progresivamente hipotecado y los prestamistas lo reclamaban[12]. La reacción de éstos se concretizó a escala internacional con la reclamación armada de las deudas y el bloqueo de los puertos venezolanos por Inglaterra, Alemania e Italia, táctica normal de las manifestaciones imperialistas de esa época. Castro no sucumbió ante las amenazas y apeló a la fuerza interna y a la «represión contra los extranjeros»[13] como forma de contrarrestar las acciones de la «planta insolente del extranjero»[14]. De estos hechos, se formuló en 1902 la llamada «Doctrina Drago», por el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Luis María Drago, quien ante las medidas de fuerza adoptadas por Alemania, Gran Bretaña e Italia contra Venezuela, formuló su tesis denegatoria del cobro compulsivo de las deudas públicas por los Estados[15].

Por otra parte, otra fuerza imperialista que reclamaba exclusividad en relación con la intervención en América Latina, los Estados Unidos, invocarían de nuevo la Doctrina Monroe («América para los americanos») y reaccionarían contra las pretensiones europeas, con lo cual el conflicto entró en la etapa de negociaciones[16]. Con la intervención de los Estados Unidos, se firmó el protocolo de Washington el 13 de febrero de 1903, mediante el cual venezuela se comprometió a ceder al gobierno Británico el 30% del producto de los ingresos aduaneros de los puertos de La Guaira y Puerto Cabello. Como resultado

12 Véanse Domingo A. Rangel, *ídem*, p. 92; R. J. Velásquez, *ídem*, pp. 124 y s.

13 Véase Domingo A. Rangel, *ídem*, p. 143.

14 La célebre Proclama de Castro de 9 de diciembre de 1902, comenzaba así: «Venezolanos: ¡La planta insolente del extranjero ha profanado el sagrado suelo de la Patria! Un hecho insólito en la historia de las Naciones cultas, sin precedentes, sin posible justificación, hecho bárbaro, porque atenta contra los más rudimentarios principios del Derecho de Gentes; hecho innoble, porque es fruto del conturbenio inmoral y cobarde de la fuerza y la alevosía, es el hecho que acaban de realizar en la rada de La Guaira, hace pocos momentos, las Escuadras alemana e inglesa ...», véase en *El Pensamiento Político de la Restauración Liberal*, tomo I, vol. I, pp. 282 y 283.

15 Véase Victorino Jiménez y Núñez, *La Doctrina Drago y la Política Internacional.* Madrid, 1927.

16 Véanse Augusto Mijares, «La Evolución Política de Venezuela (1810-1960)» en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente*, p. 147; B. J. Velásquez *ídem*, pp. 309 y ss. Véase en general, Luis M. Drago, *La República Argentina y el caso de Venezuela*, Buenos Aires, 1903.

de esta situación, las pretensiones de Estados Unidos quedaron claras y reconocidas en relación con América Latina; y respecto de Venezuela, cobraban en especie la mediación en el conflicto, pues se iniciaba el proceso que conduciría a la explotación incontrolada de las riquezas del subsuelo por los monopolios norteamericanos[17].

La mediación norteamericana, por otra parte, no se había realizado por simpatía al Gobierno de Castro, contra el cual ya habían reaccionado al intervenir el capital norteamericano en la denominada Revolución Libertadora, que el General Matos comandó contra el gobierno en 1901, aglutinando los descontentos de los caudillos centrales contra la intromisión de los Andes en los negocios del poder[18]. Los triunfos de Castro contra la intervención extranjera, aliada, en el campo nacional con los caudillos centrales, sin embargo, no fueron capitalizados en la institucionalización interna[19], y sólo será necesario que Castro se aleje del país en 1908 para que el Vicepresidente, General Juan Vicente Gómez, tome el poder para no dejarlo hasta su muerte, en 1935, y ejercerlo bajo el signo del terror y la tortura. Pero dentro de los hechos de importancia que se suscitaron durante el gobierno de Castro, deben también destacarse los triunfos militares del Vicepresidente Gómez entre 1901 y 1903, en los cuales vence a todos los caudillos regionales, y que contribuirán a formar el Ejército Nacional, con el cual posteriormente gobernará al país[20].

La Constitución de 1901, como todas las anteriores, había establecido la no reelección inmediata del Presidente de la República (art. 73), por lo que el General Castro promovió una nueva reforma de la

---

17 Véase Domingo A. Rangel, *ídem*, p. 146 y ss.

18 La participación en la Revolución Libertadora de la empresa explotadora de asfalto de Venezuela, la *N. Y. and Bermudez Co.*, está fuera de toda duda, lo que provocó que el mismo Castro decretara la intervención estatal de dicha empresa. Véanse R. Betancourt, Venezuela, *Política y Petróleo*, México, 1956, pp. 14 y ss.; Domingo A. Rangel, *ídem*, pp. 119 y ss. y 148 y ss.; R. Díaz Sánchez, *ídem*, p. 303. Véase el libro de V. O. Thorber, *Origen del Capital Norteamericano en Venezuela. La Época del Asfalto (1884-1907)*, por R. Díaz Sánchez, *ídem*, p. 302; Véase R. A. Rondón Márquez, *ídem*, tomo II, pp. 352 y ss.; R. J. Velásquez cita, además, como soportes de esta Revolución, al Cable francés, la empresa naviera norteamericana Orinoco y el grupo alemán del Gran Ferrocarril de Venezuela, *ídem*, p. XII.

19 Véase Domingo Alberto Rangel, *ídem*, p. 151.

20 Véanse R. J. Velásquez, *ídem*, p. XIII; Domingo A. Rangel, *ídem*, pp. 153 y ss. A los caudillos que no vencen, se los «archiva» posteriormente en el Consejo de Gobierno que creó la Constitución de 1909. Véanse R. A. Rondón Márquez, *ídem*, tomo II, p 372; J. R. Pocaterra, *ídem*, tomo I, pp. 174 y ss.

Constitución, la que realizó el Congreso que asumió el poder constituyente en 1904, para extender su período constitucional, que finalizaba en 1908, hasta 1911 (art. 146 de la Constitución de 1901 y 132 de la Constitución de 1904)[21].

La reforma constitucional de 1904, además, estableció una nueva división territorial de la Nación, en «Distritos» (art. 21), los cuales se consideraron partes constitutivas de la Federación Venezolana (art. 3). Estos Distritos, de acuerdo con este texto, se reunieron en 13 Estados, reduciéndose los 20 Estados restablecidos en 1901, que se comprometían a reconocer «la autonomía municipal de los Distritos» (art. 3).

Por tanto, a partir de 1904, constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los Municipios, sino de los Distritos en que se dividían los Estados, «cuyas Municipalidades» eran entonces las autónomas, situación que se mantuvo hasta la Constitución de 1953 (art. 7, ord. 3 y 109).

De nuevo, en 1904, se repitió el esquema de 1857: la autonomía municipal sirvió de excusa para minimizar el poder de los Estados, los cuales se vieron disminuidos en beneficio del Poder Federal y de estos nuevos Distritos autónomos, con un nivel territorial tan grande que por lo demás impedirían la formación y desarrollo efectivo de un poder local o municipal. Ese «Distrito» autónomo de las Constituciones Castristas, sólo fue a partir de 1989, con la reforma del régimen municipal, cuando se cambió por el «Municipio» autónomo que desde 1961 regulaba la Constitución (arts. 25 y 18).

En la Constitución de 1901, por otra parte, por primera vez en la evolución constitucional, se admitió que el territorio que en 1810 correspondía a la Capitanía General de Venezuela, y que formaba el territorio nacional, había sido modificado por la vía de Tratados internacionales, como en efecto había sucedido, particulamente por los arreglos territoriales efectuados a fines del siglo XIX. Por ello, el artículo 1° de esa Constitución dispuso que: «El territorio de los Estados Unidos de Venezuela es el mis-

---

21 Véase en general, Antonio J. Pacheco Amistesarove, «El proceso constituyente y la Constitución de 1904», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, Tomo II, pp. 451-491.

mo que en el año 1810 correspondía a la Capitanía General de Venezuela con las modificaciones que resulten de Tratados Públicos» (art. 1). En esta forma, la Constitución se adaptó a la realidad, pues el territorio de la República ya no era el mismo al que Venezuela había tenido en 1810, pues durante el siglo XIX, diversos tratados para demarcar fronteras se habían celebrado con Colombia, el Reino Unido y Brasil.

2. Juan Vicente Gómez, la Rehabilitación Nacional y las Reformas Constitucionales de 1909, 1914 y 1922

En el ámbito interno, el proceso de desmantelamiento del federalismo siguió a partir de 1908, al asumir el poder Juan Vicente Gómez (1857-1935). El General Castro, estando enfermo, decidió salir del país a tratarse en Europa, quedando Gómez, como Vicepresidente, encargado del Ejecutivo Nacional. Éste, en medio de una reacción anticastrista y en lo que consideró como una «evolución dentro de la misma causa»[22], inició el período llamado de la Rehabilitación Nacional[23].

Para ello, previamente, la Corte Federal y de Casación había suspendido a Castro del ejercicio de la Presidencia, con motivo de sendos enjuiciamientos iniciados contra él por varios delitos, facilitándole a Gómez la consolidación de su poder.

Durante el período de Gómez, que se extiende hasta su muerte, en 1935; la Constitución se reformará siete veces (1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931)[24] y se amoldará sucesivamente a los intere-

---

22 Véanse Ramón J. Velásquez, *ídem*, p. XIII; R. A. de Rondón Márquez, *ídem*, tomo II, pp. 366 y ss. Véase sobre los pormenores del golpe de Estado de J. V. Gómez a C. Castro; Domingo A. Rangel, *Gómez, El amo del poder*, Caracas, 1975, pp. 157 y ss. Véase la Alocución del General Juan Vicente Gómez como Encargado de la Presidencia de la República en *Los pensadores positivistas y el gomecismo*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX*, tomo III, vol. I, Caracas, 1983, pp. 3 y 4; y *Programas Políticos Venezolanos de la Primera Mitad del Siglo XX* (ed. Naudy Suárez), Caracas, 1977, tomo I, p. 35.

23 Sobre el período de la dictadura de Gómez, véanse los volúmenes sobre *La oposición a la Dictadura Gomecista y Los Pensadores Positivistas y el Gomecismo*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX*, tomo II, 3 vols. y tomo III, 3 vols.

24 Véase en general, Francisco Delgado, «Procesos constituyentes y reformas constitucionales durante el régimen gomecista», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, Tomo II, pp.493-538.

ses y conveniencias del dictador. Con la reforma de 1909, se estableció la elección del Presidente por el Congreso, lo cual va a permanecer en vigencia hasta 1946 (art. 75); se fijó su período en cuatro años, contados a partir de 1910, y se otorgaron amplísimos poderes al Presidente Provisional, con lo cual se formalizó la dictadura (arts. 150 y 156), eliminándose la figura de las Vicepresidencias establecidas en 1901. En 1914, se dictó un Estatuto Constitucional Provisorio que creó por primera vez, a nivel constitucional, el cargo de Comandante en Jefe del Ejército Nacional (art. 43), del cual no se separó Gómez hasta su muerte[25] y que le permitió gobernar el país, aun sin ejercer la Presidencia de la República[26], y se dictó, luego, la Constitución de 1914, que amplió el período constitucional a siete años, eliminando la prohibición de reelección del Presidente de la República (art. 84, C. 1909 y art. 128, C. 1914) lo que le permitió ser electo para un segundo período (1915-1922).

En 1922, se reformó nuevamente la Constitución, reestableciéndose las dos Vicepresidencias (art. 78), que habían sido eliminadas en 1909, que ocuparán su hermano y su hijo[27].

En todo caso, en 1920 puede decirse que se inicia en Venezuela el lento proceso de regulación de la explotación de petróleo que comenzaba a buscarse en el país. Hasta ese año, el régimen de los hidrocarburos había estado regulado en la legislación general de minas, cuyos antecedentes databan del siglo XIX, y si bien en 1918 y 1920 ya se habían dictado dos Reglamentos especiales sobre el «Carbón, petróleo y sustancias similares», es sólo con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles del 30 de junio de 1920, presentado por el Ministro Gumersindo Torres, cuando este ordenamiento positivo adquirió autonomía y especialización, aun cuando, además de aplicarse a los hidrocarburos hasta 1943, también se aplicó al carbón.

25 Sobre la importancia de este cargo en la dictadura de Gómez, véase su propio criterio en su mensaje al Congreso en 1929, en Jorge Luciani, *La Dictadura Perpetua de Gómez y sus Adversarios*, Caracas, 1936, pp. 59 y 60; R. Betancourt, *ídem*, p. 71.

26 Durante la dictadura de Gómez ejercieron la Presidencia hombres de confianza como V. Márquez Bustillos y J. B. Pérez.

27 Ocuparon las Vicepresidencias Juan Crisóstomo Gómez, hermano del dictador, y José Vicente Gómez, su hijo. El primero fue asesinado en 1923, y el segundo abandonó Venezuela antes de terminar su período y falleció en Suiza.

Una de las innovaciones de esta ley fue mixtificar los sistemas de exploración y explotación, al exigirse un permiso, de otorgamiento forzoso por parte del Ejecutivo, para la primera operación; y un contrato especial celebrado por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso, para la segunda operación.

La nueva Legislación de los hidrocarburos, que entre otros aspectos, regulaba un derecho preferente de los propietarios del suelo para la exploración y explotación, desarrollaba la institución de las Reservas Nacionales de Hidrocarburos; aumentaba los impuestos y reducía la extensión territorial de las parcelas de exploración y explotación; originó la reacción de las empresas petroleras que veían en ella una limitación de sus actividades. Esta reacción y la posición complaciente respecto de las empresas de Gómez, provocaron la reforma de la ley al año siguiente, en 1921, cuando se promulgó una Ley de Hidrocarburos que favorecía indudablemente los intereses de los concesionarios, lesionando los intereses de la Nación. En 1922 se volvió a modificar la ley, perfeccionándose las instituciones recogidas en las Leyes de 1920 y 1921, y en particular, se sustituyó la expresión «Contratos Especiales» por el de concesiones, régimen que permaneció hasta que las mismas dejaron de existir en 1975, con motivo de la nacionalización de la industria petrolera. La Ley de 1922 estableció, además, la clasificación de las concesiones, distinguiéndose las concesiones de exploración, explotación, manufactura y refinación y de transporte.

3. La dictadura petrolera y la constitucionalización del centralismo: la Constitución de 1925

En 1922, además, se produce el descubrimiento del pozo petrolero Los Barrosos 2, por la Standard Oil en los alrededores de Cabimas, con lo que la explotación petrolera pasó en el país a nuevas dimensiones, de manera que en pocos años los ingresos por exportación de petróleo superaron los producidos por la exportación del café. Con este nuevo descubrimiento y los ingresos que producía, al amparo de la dictadura de Gómez, se desarrolló la dominación progresiva de la explotación petrolera por las empresas y consorcios extranjeros,

adquiriendo la penetración imperialista en Latinoamérica proporciones desmesuradas.

La dictadura de Gómez, en este sentido, ha sido calificada como «una dictadura petrolera»[28], pues al amparo del régimen, las empresas norteamericanas y del grupo angloholandés[29] tomaron posesión y se repartieron el suelo y subsuelo nacionales, para lo cual tuvieron la colaboración de muchos burócratas y amigos del dictador, quienes, enriquecidos por su intermediación, pasaron a formar buena parte de la nueva oligarquía económica del país[30].

Esta política de explotación extranjera de la riqueza petrolera venezolana[31] no sólo sentó las bases de la dependencia económica del país en las décadas posteriores, sino que produjo otras repercusiones internas en relación con la economía agrícola: no sólo se produjo la concentración de la propiedad rural por motivos petroleros, convirtiéndose los latifundios caudillistas y militares del siglo XX en propiedades de los allegados al dictador y de las empresas petroleras y sus

---

28 Véase F. Brito Figueroa, *Venezuela, Siglo* XX, La Habana, 1967, pp. 31 y 33, 40 y 197. Véase también en F. Brito Figueroa, *Historia Económica Social de Venezuela*, Caracas, 1966, tomo II, pp. 359 y ss.

29 No hay que olvidar, en este sentido, que después de la caída del dictador Porfirio Díaz en México en 1911, los capitales norteamericanos invertidos en una industria petrolera que la Constitución mexicana comenzaba a mexicanizar en 1917, vuelan hacia Venezuela, pues allí encuentran el dictador complaciente que habían perdido en México. Véase Rómulo Betancourt, *ídem*, pp. 37 y ss. En esta forma, la complacencia de la dictadura de Gómez con los intereses norteamericanos trajo como consecuencia que no se hicieran sentir en Venezuela las manifestaciones intervencionistas de carácter militar de la «política de dólar» de las primeras décadas de este siglo, que, sin embargo, se produjeron en México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico, cuando en alguna forma estuvo en peligro el capital privado norteamericano invertido. Véase un interesante recuento de todas estas investigaciones en Claude Julien, *L'Empire Americain*, París, 1972, Primera Parte, pp. 65 y ss.

30 La influencia y penetración de las empresas fue de tal naturaleza, que no sólo se hacen a su medida las leyes de hidrocarburos de principios de los años veinte (Véase Rómulo Betancourt, *ídem*, pp. 46 y ss.), sino que hacen otorgar legalmente el poder expropiatorio a las empresas concesionarias. Véase las referencias a la colaboración de la oligarquía económica y de los amigos del dictador en la labor de las empresas petroleras, en F. Brito Figueroa, *Historia...*, tomo II, pp. 367 y ss.; Domingo A. Rangel, *Los Andinos...*, *ídem*, p. 222 y ss. (las citas sucesivas de D. A. Rangel se refieren a este libro); Eduardo Arcila Farías, «Evolución de la Economía de Venezuela», en Mariano Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente*, p. 383.

31 A lo que debe agregarse la entrega de la explotación del hierro durante otra dictadura, la de Pérez Jiménez, en la década de los cincuenta.

intermediarios[32], sino que se produjo el empobrecimiento progresivo del campo por el abandono de la explotación agrícola[33].

En este contexto, se dictó la Constitución de 1925, con la que permitió al Presidente de la República ausentarse de la capital sin dejar encargado en la Presidencia (art. 79, ord. 6); se consagró la posibilidad de que el Presidente de la República nombrara los Presidentes de Estado; prohibió a los Estados tener fuerzas armadas propias, con lo que se extinguieron formalmente los últimos vestigios del sistema federal (arts. 15,8 y 17,2), y se eliminó la necesidad de aprobación legislativa de las concesiones de explotación de hidrocarburos, que los textos anteriores exigían[34], con lo cual se puso en evidencia la presión de las empresas petroleras y la complacencia del régimen.

La Constitución de 1925, sin la menor duda, a pesar de su carácter circunstancial, constituye el texto que consolidó al Estado centralizado, que con ropaje federal había solidificado la autocracia, y, hasta cierto punto, fue la expresión más clara de la integración político-nacional que había iniciado el dictador Juan Vicente Gómez. En efecto, como se dijo, la motivación central de la reforma de 1925 estuvo en permitir la ausencia de la capital del Presidente de la República sin necesidad de que estuviese obligado a separarse de su cargo, contrariamente a lo que se establecía en los textos anteriores, que confinaban la acción del Presidente al Distrito Federal. Ya para esa fecha, Juan Vicente Gómez había fijado su residencia en Maracay.

---

32 Véanse F. Brito Figueroa, *Venezuela Siglo XX*, pp. 40 y ss; John Duncan Powell, *Political Mobilization of the Venezuelan Peasant*, Cambridge (Mass.), 1971, pp. 21 y ss., y 45.

33 Venezuela, a principios del siglo XX y durante el siglo XIX, había basado su economía de exportación en el café. A partir de 1926, abandona materialmente esa posición y el petróleo pasa a ocupar el primer lugar como producto de exportación por sobre el café, quedando éste en tercer lugar, una vez que se inició la explotación del hierro en la década de los cincuenta. Cierto es que la característica del país exportador de materias primas no ha cambiado desde el siglo pasado en Venezuela; sin embargo, el cambio ha sido radical si se piensa que ahora dependemos de un producto que se gasta y no se renueva, lo cual, como ha dicho Uslar Pietri, «si no se transforma la economía venezolana como consecuencia de los beneficios del petróleo, las consecuencias que se producirían serán catastróficas» (véase *De una a otra Venezuela*, Caracas, 1944). Sobre la posición de Gómez en relación con la producción del café, véase Domingo A. Rangel, *ídem*, pp. 265 y s., y sobre la decadencia agrícola en general, *ídem*, pp. 293 y ss.

34 El texto de la Constitución de 1922 otorgaba al Congreso la facultad de «aprobar o negar... los títulos y concesiones de minas y las enajenaciones de tierras baldías...» (Art. 58, 10, a); en cambio, en la Constitución 1925 se consagra el principio contrario: «No están sujetos a la aprobación del Congreso las concesiones mineras ni los títulos de tierras baldías...» (Art. 78, 6).

Por ello, el texto de 1925 le permitió «actuar en cualquier punto del país donde se encuentre, en el sentido de que le es potestativo comunicar desde allí sus instrucciones a los Ministros del Despacho para las resoluciones que éstos hayan de librar en Caracas, en los asuntos que motiven dichas instituciones de conformidad con la Constitución y las leyes» (art. 98).

La Constitución de 1925, formalmente, conservó la forma federal del Estado, e incluso estableció por primera vez en forma expresa la distribución del Poder Público «entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal» (art. 51), situación que ha perdurado hasta la actualidad. Sin embargo, este texto puede decirse, realmente, que marcó el inicio del fin del federalismo en Venezuela y ello por varias razones:

En primer lugar, se incorporó al texto constitucional como obligación de los Estados el que «jamás podrán romper la unidad nacional» (art. 12), con lo que se reafirmó la idea del Estado-Nación frente a la disgregación institucional precedente.

En segundo lugar, en este texto constitucional se estableció la posibilidad de que en las Constituciones de los Estados se delegase en el Presidente de la República la posibilidad de designar los funcionarios de los mismos, con lo cual se hizo nugatoria su autonomía (art. 17, ord. 2), consagrándose un evidente predominio del Poder Central.

En tercer lugar, en el texto de 1925, los Estados reservaron al Poder Federal, por primera vez a nivel constitucional, «Todo lo relativo al Ejército, la Armada y la Aviación Militar», por lo que se aclaró que «Ni los Estados ni las Municipalidades podrán mantener otras fuerzas que las de policía y guardias de cárceles, salvo las que organicen por orden del Gobierno Federal» (art. 15, ord. 8). Con ello se consolidó la estructuración, a nivel del Poder Federal, del Ejército Nacional, con el cual gobernó y consolidó su poder el dictador.

Con esto quedaba muy lejos la disgregación federal de 1864, que consagraba el texto de ese año, y que más bien prohibía al Poder Central situar fuerzas ni jefes militares en los territorios de los Estados sin el permiso del gobierno del Estado (art. 100).

En cuarto lugar, en esta Constitución de 1925 se ampliaron considerablemente las materias reservadas al Poder Central por los Estados de la Federación en las «Bases de la Unión». Así, se agregaron a la materias reservadas ya existentes, entre otras: la administración de

la justicia federal en toda clase de juicios, en virtud de la cual, desde esta fecha, los Tribunales de los Estados podían ejercer funciones de Tribunales federales en los casos en que la ley se las atribuyera; y todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas, timbres fiscales, cigarrillos, tabacos, registro, herencias, fósforos, aguardientes, licores y todo lo demás que, con carácter de impuestos nacionales, estableciese la ley, con lo que quedó amplísimo el ámbito de la potestad tributaria nacional (art. 15).

En quinto lugar, la Constitución de 1925 estableció por primera vez, en el texto constitucional, la institución del situado constitucional como un aporte anual que del Presupuesto Nacional debía hacerse a los Estados, equivalente al 12 por 100 del total de «ingresos por Rentas» (art. 17,4) en sustitución de la figura que existía anteriormente y que consistía en la delegación que los Estados hacían al Poder Federal de ciertas materias rentísticas para que éste distribuyera su producto líquido entre los Estados (art. 19. ord. 28).

En sexto lugar, con este texto de 1925, el régimen municipal recibió un amplio soporte al consagrarse, constitucionalmente, materias reservadas a las Municipalidades: «organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal» (art. 18, ord. 1).

En séptimo lugar, fue en la Constitución de 1925 donde adquirieron fisonomía constitucional propia las islas del mar de las Antillas, como «Dependencias Federales», ya que, hasta 1914, sólo habían sido reguladas mediante leyes, formando parte de territorios federales, como el Territorio Federal Colón, creado en 1871, y que conforme a la Ley Orgánica de 1905[35], estaba

> «compuesto de todas las islas pertenecientes a Venezuela, que se hallen en el mar Caribe con excepción de la Isla de Margarita, que forma la Sección Oriental del Distrito Federal (art. 1), con capital en San Pedro, en la Isla de Coche. Este Territorio Federal, por dicha Ley, se dividió en dos Municipios, el Municipio Oriental con cabecera en San Pedro, Isla de Coche, y el Municipio Occidental, con cabecera en el Gran Roque» (art. 2).

35 *Idem*, p. 215.

En la Constitución de 1914, sólo se previó expresamente que «Las islas pertenecientes a la Unión Venezolana en el Mar de las Antillas *dependen* directamente del Ejecutivo Federal para su gobierno y administración, hasta tanto sean pobladas y puedan constituir uno o más Territorios». Esta «dependencia» fue, precisamente, lo que motivó en la Constitución de 1925, la denominación «Dependencias Federales» que se les dio a las islas, como una división formal más del territorio nacional (art. 3º).

Por último, fue en la Constitución de 1925 donde se estableció expresamente la potestad del Presidente de restringir o suspender los derechos constitucionales (art. 36).

En el marco de la Constitución de 1925, además, se produjo otra nueva reforma de la Ley de Hidrocarburos, cuyo objetivo fundamental consistió en adaptarla al texto de la nueva Constitución, eliminando la intervención del Congreso en la aprobación de las concesiones de hidrocarburos, que había sido tradicional en el ordenamiento jurídico del país. La Ley de Hidrocarburos volvió a reformarse en 1928, aclarándose el modo de otorgar nuevas concesiones que tuvieran por objeto concesiones anteriormente renunciadas, caducadas o anuladas; y en ese mismo año de 1928, se dictó la Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo, destinada a proteger las colectividades donde se asentaba la industria petrolera, particularmente en la zona del Lago de Maracaibo. La Ley de Hidrocarburos se reformó nuevamente en 1935, y mediante ella se establecieron las ventajas especiales para la Nación en materia de impuestos negociables entre el Estado y el solicitante de concesiones de exploración y explotación; y fue a través de estas normas como fue posible aumentar el impuesto superficial de exploración en las concesiones que se otorgaron a partir de 1935 y en 1936, 1944, 1945, 1956 y 1957.

4. Las Reformas constitucionales de 1928, 1929 y 1931

Con posterioridad a la Constitución de 1925, el texto constitucional se reformó en el período de la dictadura de Gómez tres veces más: en 1928, 1929 y 1931. En la reforma de 1928, se eliminaron las Vicepresidencias establecidas en 1922 y se consagró expresamente en el texto constitucional, en el título relativo a los derechos constitucionales, en la regulación de la libertad de expresión de pensamiento, la prohibición de «la propa-

ganda del comunismo» (art. 32, ord. 6)[36], como reacción evidente a los movimientos estudiantiles de febrero de ese año, resultado de la creación, en 1927, de la Federación de Estudiantes de Venezuela, luego presidida por Raúl Leoni. En la «Semana del Estudiante» de febrero de 1828, se destacarían entre tantos otros que conformaron la «generación del 28», Jóvito Villalba, Joaquín Gabaldón Márquez y Rómulo Betancourt.

La Constitución se reformó en 1929 y se estableció el cargo de Comandante en Jefe del Ejército, como órgano estatal autónomo (arts. 128 y 129), en virtud de que Gómez había manifestado su decisión de no ser candidato a reelección al fin de su tercer período constitucional (1921-1929). En tal virtud, a partir de 1929, Gómez asumió tal función, siendo electo Presidente de la República Juan Bautista Pérez, para el período 1929-1936, aun cuando renunció en 1931. Con motivo de esta renuncia, en 1931 se reformó de nuevo la Constitución para regularizar la elección de Gómez nuevamente e integrar de nuevo el poder civil al militar (art. 128). En marzo del mismo año 1931, el grupo de estudiantes que habían escapado de la detención y que habían tomado la vía del exilio, firmarían en Barranquilla, Colombia, el «Plan de Barranquilla», que quedaría como un programa político y de acción que guiaría buena parte del proceso político futuro, y en el cual incluso ya se anunciaba la necesidad de la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

De las diferencias respecto del Plan, surgieron los primeros partidos políticos, como el Comunista (1931), y luego Acción Democrática (1941).

II. LA CENTRALIZACIÓN MILITAR: LA CREACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL

El centralismo político, proceso que culmina en este texto de 1925, fue posible por la centralización militar, que llevó a la creación de un Ejército Nacional.

36 Artículo 32, ordinal 6. La única fuente de oposición política al gobierno de Gómez estuvo centrada en los grupos estudiantiles. Véase D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princenton, 1973, p. 22. Véase *La Oposición a la Dictadura Gomecista* (El movimiento estudiantil de 1928. Antología documental), en la colección *El Pensamiento Político del Siglo XX*», tomo V. vol. 1.

Como hemos señalado, la disgregación política federal del siglo pasado produjo la consolidación, en 1864, de un sistema de milicias estatales a cargo de cada Entidad político-territorial, prohibiéndose al Poder Federal, en la propia Constitución, situar en un Estado fuerza o jefes militares con mando, y aun cuando fueran del mismo Estado o de otro, sin permiso del Gobierno del Estado en que se debía situar la fuerza. El sistema federal, por tanto, era contrario a la idea de un Ejército Nacional, aun cuando las Constituciones preveían la existencia de una «fuerza pública nacional» formada «con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado quedará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a las leyes», correspondiendo en todo caso a la Legislatura Nacional el «fijar anualmente la fuerza armada de mar y tierra y dictar las ordenanzas del Ejército».

Sin embargo, como se ha dicho, esa fuerza pública nacional no constituyó la verdadera fuerza de sustentación y defensa de los Gobiernos, sino que ésta estuvo constituida por los Ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos conflictivos.

Esta situación permaneció así hasta la llegada al poder de Cipriano Castro, quien, a partir de 1900, comienza a tomar medidas para transformar la fuerza pública nacional, que ya era su «Ejército Restaurador», en un Ejército Nacional.

Modificaciones constitucionales resultaban necesarias: así, en la reforma de 1901 desaparece, por primera vez desde 1864, la norma que prohibía al Gobierno nacional situar en los Estados fuerzas o jefes con mando. Continuaron, sin embargo, coexistiendo la fuerza pública nacional y la de los Estados, pero con el establecimiento del principio de que «todos los elementos de guerra existentes en el territorio de la República, a la promulgación de esta Constitución, pertenecen al Gobierno nacional». En esta forma se nacionalizó la guerra, y sus elementos, las armas, y aun cuando se siguió permitiendo a los Estados adquirir el armamento y demás elementos de guerra necesarios para su seguridad interior, ello se eliminó en la reforma constitucional de 1904, donde se afirmó que «todos los elementos de guerra pertenecen a la Nación». Ello conducirá, en 1914, a la Reglamentación Nacional sobre Fabricación, Comercio y Porte de Armas, lo que originará, en 1922, la promulgación de la Ley de la materia, antecedente de la actual Ley de Armas y

Explosivos. Por otra parte, a este proceso de nacionalización del Ejército debe agregarse que, a partir de la Constitución de 1901, se había atribuido facultad al Ejecutivo Nacional para utilizar la fuerza pública para poner término a la colisión armada entre dos o más Estados, con lo cual se formalizó le hegemonía militar del Poder Central.

La necesaria formación del Ejército Nacional provocó cambios institucionales de importancia en lo militar, reforzados por los triunfos del Vicepresidente Gómez contra los caudillos regionales. Así, la Constitución de 1904 ya había atribuido al Presidente de la República la facultad de «dirigir la guerra y mandar el Ejército y la Armada, en persona, o a nombrar quien haya de hacerlo», lo que si bien se elimina en el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, en el cual por primera vez a nivel constitucional se regula el Ejército Nacional, cuya conducción se atribuye a «un Comandante en Jefe», que, por supuesto, es el General Gómez, se vuelve a consagrar en la Constitución de 1914, porque Gómez vuelve a ser Presidente, agregándose dentro de las atribuciones presidenciales el «organizar el Ejército y la milicia nacionales». Esto permanece hasta la Constitución de 1929, en la cual, con motivo de la separación del General Gómez de la Presidencia la República, se previó una disposición transitoria, conforme a la cual el Congreso, para el período constitucional 1929-1936, debía elegir un Comandante en Jefe del Ejército Nacional, «quien mandará el Ejército, la Aviación y la Marina», resultando, por supuesto, electo el General Gómez.

La renuncia de Juan Bautista Pérez a la Presidencia de la República en 1931 provocó la asunción de Gómez, de nuevo, de la Presidencia, reformándose la Constitución otra vez para atribuirle de nuevo la facultad de «mandar el Ejército, la Aviación y la Marina por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe» y dirigir la guerra, refundiéndose el cargo de Comandante en Jefe con el de Presidente.

En esta forma, reflejado en los textos constitucionales, el Ejército Nacional va a ser una de las grandes creaciones de los Gobiernos de Castro y Gómez, y por supuesto el principal instrumento para la centralización política y la eliminación del caudillismo federal. Como reflejo de ello, la Academia Militar, creada en 1903, comenzaría a funcionar a partir de 1910; en 1912, la Escuela Náutica de Venezuela en Puerto Cabello, y en 1920, la Escuela de Aviación Militar en Maracay. En 1911, también había

comenzado a funcionar la Escuela de Aplicación Militar, para incorporar la vieja oficialidad al proceso de profesionalización, y en 1912, la Escuela de Clases para los niveles militares inferiores. El Ministro de Guerra y Marina, por su parte, fue el brazo ejecutor administrativo del proceso de centralización, control y dirección de las Fuerzas Armadas que asumió el Presidente Gómez; y el Ejército Nacional fue el instrumento del Gobierno para el mantenimiento del orden interno en el país. La centralización militar en una fuerza nacional, con la eliminación de las fuerzas estadales, comandada racionalmente, fue así causa, efecto y soporte de la centralización política que se produjo en el Estado nacional.

Esta centralización militar tuvo, por supuesto, un reflejo importantísimo en la legislación de la materia, particularmente en los Códigos Militares. Debe señalarse que, desde 1873, existía en el país un Código Militar, verdadero cuerpo reglamentario exhaustivo de la vida militar, de 1.488 artículos, que había sido reformado en 1882 (1.687 artículos). Sin embargo, es en 1904 cuando sufre una importantísima reforma que lo lleva a 1.953 artículos, casi más extenso que los propios Códigos Civiles de la época. Asimismo, en 1903 se dicta el Código de la Marina de Guerra (1.574 artículos), reformado luego en 1904. Estos textos fueron luego sustituidos por la Ley Orgánica del Ejército y la Armada de 1933, antecedente de la actual Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. En la materia, también debe mencionarse la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1926, reformada en 1933, antecedente de la actual Ley de Conscripción Militar, y señalarse que, en 1933, además, se había dictado el Código de Justicia Militar y Naval, sustituido luego por el Código de Justicia Militar de 1938, antecedente directo del actualmente vigente.

III. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. La centralización de los ingresos públicos: La figura del Situado Constitucional

Pero el proceso de centralización del Estado, con sus elementos políticos y militares, se manifestó también en el ámbito de los ingresos públicos, particularmente los tributarios.

En efecto, en el esquema federal del siglo pasado, los ingresos públicos se repartieron entre el nivel federal y el de los estados. Correspondieron siempre al Poder Federal los impuestos de aduanas, lo que por lo demás eran los más importantes, además de ser la renta aduanera el único arbitrio rentístico seguro que poseía la República. Este estaba integrado básicamente por los impuestos a las importaciones, pues las propias Constituciones prohibían gravar las exportaciones, dada nuestra dependencia de la exportación de productos agrícolas (café, cacao, etc.).

Los estados, por su parte, durante el siglo pasado, tenían entre sus atribuciones la libre administración de sus productos naturales, incluidas las minas, con la aclaratoria constitucional de que «las salinas las administrarán con entera independencia del Gobierno central», como lo indicaba la Constitución de 1874.

En la Constitución de 1881 se precisó esta repartición de competencias tributarias, la cual quedó establecida en la forma siguiente: como tributo nacional, se establecían los aduaneros, «cuyas rentas formarán el Tesoro de la Unión»; y para los estados se establecían los siguientes ingresos como rentas propias: primero, las dos terceras partes del total que produjera en todas las aduanas de la República el impuesto que se cobraba como contribución de tránsito, aun cuando de esto una tercera parte debía reservarse al Poder Federal para invertirse en el fomento del país; y segundo, las dos terceras partes de lo que produjeran las minas, terrenos baldíos y salinas, que a partir de 1881 comenzaron a ser administradas por el Poder Federal, aun cuando de ello también debía reservarse al Poder Federal una tercera parte para ser invertido en el fomento del país.

Esas rentas de los estados, que a partir de 1881 comenzaron a ser percibidas por el Poder Federal, se distribuían entre todos los estados de la Federación, con proporción a la población que cada uno tuviera. El proceso de vaciamiento del federalismo, desde el ángulo de los ingresos en esta forma, había comenzado por la asunción nacional de la Administración de Rentas Estatales y lentamente va a seguir hasta comienzos de este siglo. Un paso en este sentido fue la precisión, de 1893, de la posibilidad del Congreso de suprimir o reducir por Ley nacional los ingresos de los estados, aun cuando en esos casos el Congreso debía establecer la manera de devolver a los Estados la parte de la renta que se suprimiera, norma que se mantuvo posteriormente

hasta que desaparecen materialmente los ingresos propios de los estados; en el período de consolidación del Estado centralizado, a partir de 1899, que es cuando se produce la completa centralización de las rentas públicas en el nivel nacional.

Es cierto que la Constitución de 1901 continuó previendo como rentas de los estados el producto de los impuestos territoriales o de tránsito que se cobraran en las Aduanas, el ingreso derivado de las minas, terrenos baldíos y salinas, a lo cual se agregó el producto del papel sellado y el impuesto sobre sus productos naturales no provenientes de terrenos baldíos; y que en la Constitución de 1904 se agregó a las rentas de los estados una cuota, parte de la renta de tabaco y de aguardiente. Sin embargo, a partir de 1901, expresamente los estados delegaron al Congreso la facultad de crear y organizar la renta básica de los mismos (art. 6, ord. 29º), con lo cual su manejo lo asumió el Poder Federal.

Este proceso de centralización tributaria a nivel nacional se consolidó en la Constitución de 1925, en la cual se estableció la figura del Situado Constitucional, que era para cada estado la parte que proporcionalmente a su población le correspondiera de una suma fija, que debía erogarse del Tesoro a favor de los estados «en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho Situado». En dicho texto, sin embargo, continuaban enumerándose como rentas de los estados el impuesto del papel sellado, que luego pasa a ser competencia nacional en los años cuarenta, y el impuesto al consumo, con una serie de limitaciones que lo hicieron y que lo han hecho posteriormente inexistente.

En esta forma, el centralismo del Estado, como producto del período histórico que concluye en 1945, se evidencia en el campo tributario o de los ingresos al nacionalizarse todos ellos, y al desaparecer las rentas propias de los estados y depender éstos del Situado Constitucional.

2. La centralización fiscal: La estructuración de la Hacienda Pública

Pero dentro del proceso de consolidación del Estado centralizado en el primer tercio de este siglo, deben también destacarse las medidas de centralización fiscal que se operaron en la segunda década del siglo

y que se engloban en la reforma de la Hacienda Pública, motorizada por el ministro Román Cárdenas.

Esta centralización fiscal tuvo varias manifestaciones, incluso a nivel legislativo. La primera de ellas consistió en la centralización en el Ministerio de Hacienda de la administración de los ingresos públicos, con lo cual el Gobierno nacional adquirió el control directo y total sobre los recursos fiscales. A principios de siglo, hemos dicho, los ramos de ingresos estaban constituidos por la renta aduanera, que era la más importante, y por los otros ramos de la renta interna. La administración de la mayoría de éstos, sin embargo, no se hacía por las oficinas publicas, sino por particulares, mediante concesión o arrendamiento, lo cual, por lo demás, hacía que su rendimiento efectivo fuera inseguro, constituyendo ingresos nominales que no llegaban a realizarse íntegramente.

Precisamente, en contraste con esta situación, la centralización administrativa de estas rentas se produjo por la asunción progresiva, por parte de la Administración Pública de la Hacienda, de su administración y manejo. Así, en 1905, el Gobierno asumió la administración de la renta de estampillas, creada por el Decreto de 1870, que estableció la instrucción obligatoria y gratuita y que se administraba por arrendamientos. En 1908, se rescindió el contrato de arrendamiento de la renta de fósforo, y esta contribución pasó a ser administrada por el Ministerio de Fomento.

Posteriormente, en 1914, el Ministerio de Hacienda asumió directamente el manejo de la renta de cigarrillos, recaudada mediante estampillas de cigarrillos y papel timbrado oficial, la cual se administraba también por el sistema de contrato de concesión. A partir de 1915, el mismo Ministerio va controlando progresivamente la administración de la renta de licores y aguardientes; y en 1916, el Estado asume también directamente la renta de salinas, que también estaba arrendada.

En cuanto a la renta aduanera, el producto de la misma tampoco era percibido directamente por el Ministerio de Hacienda, en virtud del contrato que el Gobierno tenía celebrado desde finales del siglo XIX con el Banco de Venezuela, mediante el cual aquél se comprometió a entregar a dicho Instituto bancario el producto de las rentas de la aduanas marítimas y terrestres, a lo cual se había también agregado el producto de la renta de papel sellado, registros, tierras baldías, almace-

naje, minas, producto de los consulados y subvenciones por contratos especiales. Aun después de constituido el Banco Central de Venezuela, el Servicio de Tesorería lo siguió prestando el Banco de Venezuela como Banco auxiliar, mediante contrato aprobado por Ley. En todo caso, en materia aduanera, en 1915 se realizó una profunda reforma con el cambio del arancel de aduana, sustituyéndose el sistema empírico tradicional por un conjunto de denominaciones científicas genéricas que permitieron una identificación más segura.

Debe señalarse, por otra parte, que la renta minera, escasa antes de 1925, a partir de ese año, por la explotación petrolera, se va a convertir en el renglón más importante de renta interna comparado con los rubros tradicionales, llegando en ese año a aportar el 33 por ciento del total de la renta interna y el 14 por 100 de la renta global. Al final del período gomecista la renta minera llegará a proporcionar más de la mitad del total de la renta global y Venezuela será el segundo país productor y primer exportador de petróleo. Sin embargo, la ausencia de impuestos directos en el país (excepto el de sucesiones, de escaso rendimiento) y la liberalidad impositiva respecto de la industria petrolera, reflejadas, entre otros aspectos, en la exoneración de los derechos de importación de maquinaria y equipo, no permitieron que revirtiera al país, en esa época mayor, porcentaje de la riqueza petrolera, situación que llevó al ministro Gumersindo Torres a afirmar, en 1931, que «habría sido preferible no cobrar impuesto alguno de explotación en cambio del pago de los derechos de aduana exonerados».

A pesar de esta escasa participación del sector público en los beneficios de la riqueza petrolera producidas por las empresas concesionarias, los recursos provenientes de la industria, a partir de los años veinte, contribuyeron a la consolidación del Estado centralizado, el cual contaba entonces con mayores recursos fiscales y con una centralización en el Ministerio de Hacienda de la recaudación y fiscalización de las rentas públicas. La Hacienda pública, como concepto administrativo-fiscal, con dirección y administración centralizada en despacho ministerial, contribuyó así a afianzar el Estado centralizado.

Pero la centralización fiscal y estructuración de la Hacienda se debe también a la introducción definitiva, en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública de 1918, del principio de la Unidad del Tesoro y,

por tanto, de la no afectación de rentas a gastos específicos. Este principio quizás es el instrumento que más va a contribuir a la centralización fiscal del Estado; y aun cuando su concepto hoy es elemental, sin embargo, en 1915, fue realmente revolucionario en relación con la situación precedente, que era la contraria.

En efecto, hasta 1915 rigió en Venezuela el sistema de «apartados», que consistía en destinar determinado ramo de rentas para cubrir con sus ingresos determinado ramo de gastos. Como ejemplos deben citarse el «fondo de abolición», derivado de la Ley de 1854 de abolición de la esclavitud, y que afectaba rentas, por ejemplo por destilación en alambiques, para destinarlas al pago de la indemnización que se debía a los antiguos propietarios de esclavos.

El Servicio de Instrucción Pública, creado en 1870, funcionó hasta 1915 mediante la afectación, para el sostenimiento de las escuelas, del producto íntegro del impuesto nacional de estampillas, llamadas de escuela, que gravaba la circulación de títulos, a lo cual se agregó el producto del impuesto de estampillas de correo, de timbres y papel timbrado para cigarrillos y de derechos de registro.

El sistema de apartados, por ejemplo, afectó invariablemente determinadas rentas para atender las necesidades de crédito público, por lo que casi todos los empréstitos extranjeros suscritos desde 1823 contaron con cláusulas por las cuales se afectaban ramos de rentas para el pago del servicio de interés y amortización de los capitales. Por ejemplo, en el Protocolo de Washington de 1903, celebrado a raíz del bloqueo por armadas europeas a los puertos venezolanos ese año, se comprometió, para su cumplimiento, el 30 por ciento de las entradas aduaneras de los puertos de La Guaira y Puerto Cabello, llegándose a estipular que si el Gobierno dejaba de cumplir dicha obligación, la Administración de las Aduanas se pondría a cargo de «funcionarios belgas» hasta que las deudas quedaran satisfechas. Asimismo, en el Convenio de París de 1905, respecto de las deudas inglesas y alemanas, se afectó el 60 por 100 de los derechos de aduana que se produjeran en las otras aduanas del país para pagarlas.

Con el principio de la Unidad del Tesoro, desapareció el sistema de apartados y se concentró en el Tesoro la totalidad de los ingresos para con ello cubrir la totalidad de los gastos, con lo cual el Estado asumió el

control directo de las rentas. Con posterioridad, la ruptura del principio de la Unidad del Tesoro en la Ley Orgánica de Hacienda de 1928, se va a permitir sólo mediante la creación de los Institutos autónomos.

La reforma de 1918, por otra parte, incidió en el Presupuesto, el cual comenzó a ser un programa de gastos y de ingresos destinados a cubrirlos. Con anterioridad, y como consecuencia del sistema de apartados, la ley del Presupuesto se limitaba a repartir el monto probable de las contribuciones que se votaban primero, para luego votar los gastos, los cuales quedaban limitados por el total de los ingresos probables. La consolidación del sistema presupuestario fue otro signo de la centralización fiscal del Estado.

3. La centralización y desarrollo de la administración pública

El proceso de centralización política y fiscal mediante la asunción de competencias por el nivel federal, y que se refleja en las sucesivas reformas constitucionales que amplían las materias que los Estados reservaron al Poder nacional, se materializó además en el establecimiento de un cada vez más poderoso aparato administrativo del Poder central, integrado por los Ministerios como brazo efectivo del Estado centralizado.

En efecto, cuando Castro asume el poder, estaba vigente la Ley de Ministerios de 1898, en la cual se establecieron los Despachos de Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Crédito Público, Guerra y Marina, Instrucción Pública, Fomento (Agricultura, Industria y Comercio) y de Obras Públicas y de Correo y Teléfonos. Esos nueve Ministerios, en la Ley de 1913, se reducen a los siete que habían salido de la Administración guzmancista: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Fomento, Obras Públicas e Instrucción Pública, los cuales permanecen en igual número a pesar de que la Ley de Ministerios se reforma en seis ocasiones hasta 1929 (1915, 1920, 1922, 1926, 1928 y 1929).

En esas reformas, sucesivamente, fueron ampliándose las competencias ministeriales en los más variados órdenes. Sin embargo, sólo es en la reforma de 1931 cuando se crea un nuevo Ministerio, el de Salubridad y Agricultura y Cría, y sólo será en la reforma de 1936 cuando se creen los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura

y Cría y de Comunicaciones, llegándose a nueve Despachos Ministeriales. Posteriormente (hasta 1976, cuando se produce una reforma ministerial importante con la creación de nuevos Ministerios) sólo se crearán el Ministerio del Trabajo (1945), el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (1950).

Debe señalarse, además, que en 1910 se había creado la Secretaría General de la Presidencia de la República, que recogió la Ley de Ministerios de 1926, como órgano de asistencia al Presidente para la conducción del Gobierno. El Estado centralizado que emerge de la dictadura gomecista, por tanto, contaba con una Administración pública poderosa que sucesivamente fue configurándose en torno a los Ministerios, en los cuales se había formado una nueva burocracia, alentada por la estabilidad del régimen y por los mayores recursos fiscales provenientes de las actividades petroleras. Esta centralización administrativa provocó, además, con las reformas de la Hacienda pública, la aparición, por primera vez en nuestra estructura administrativa, de lo que hoy llamamos «la Administración descentralizada», con la creación, en 1928, de dos Institutos autónomos: el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero.

Después de 1935, sin duda, el proceso de centralismo administrativo en el nivel nacional se hará hasta la época contemporánea con estos instrumentos paradójicamente «descentralizados», pues será mediante los Institutos autónomos nacionales que el Poder nacional penetrará en todos los ámbitos nacionales, avasallando las ya reducidas competencias estatales y municipales a costa, ciertamente, del progreso en muchos órdenes. Así, desde estas Instituciones nacionales, el Estado centralizado prestará el servicio de electrificación, teléfonos, abastecimiento de aguas, recolección de aguas negras e incluso recolección de basura, y construirá, por ejemplo, viviendas populares y vías de comunicación.

IV. LA CENTRALIZACIÓN LEGISLATIVA: EL PROGRESO DEL PENSAMIENTO JURÍDICO

Por último, el proceso de consolidación del Estado centralizado en las primeras tres décadas de este siglo se reflejó también en una importante obra de centralización legislativa, consecuencia, además,

del progreso que tuvieron las ciencias jurídicas en nuestro país bajo el Gobierno autocrático de Gómez. Este desarrollo y centralización legislativa tuvo dos vertientes: en el ámbito de la codificación general y en materia legislativa especial.

En el campo de la codificación, durante la consolidación del Estado centralizado, se produjeron importantes reformas en los Códigos fundamentales, que, dicho sea de paso, en nuestro sistema federal del siglo pasado se configuraban como una disidencia del mismo, en virtud de que siempre la legislación civil, criminal y procesal fue nacional o federal y nunca de la competencia estatal.

En la propia Constitución de 1864, al instaurarse el sistema federal, en las «Bases de la Unión de los Estados» éstos se comprometieron, entre otros aspectos, «a tener para todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal», lista a la que se agregaron, en 1881, las «Leyes de Procedimiento Civil y Criminal».

En consecuencia, la codificación básica en Venezuela tuvo carácter nacional, y así, en la segunda mitad del siglo pasado, se dictaron los Códigos Civil y Penal y de Comercio. Esta labor global, a pesar de los esfuerzos previos incompletos, correspondió al Gobierno de Guzmán Blanco, lo que le permitió indicar a los legisladores en su mensaje al Congreso, en 1873, lo siguiente: «Os entrego la República en perfecta paz, os presento un Código Civil, un Código Penal y un Código Mercantil que organizan nuestra vida civil». Y ello era cierto, pues hasta esa fecha habían regido en nuestro país la *Recopilación de las leyes de los reynos de Indias*, que habían sido puestas en vigencia después del nacimiento de la República Autónoma en 1830.

En consecuencia, la labor codificadora nacional ya se había iniciado antes de la llegada de Castro al poder. Sin embargo, a partir de los inicios de su Gobierno, y luego durante el régimen gomecista, la codificación nacional se perfecciona, encargándose de la revisión de la legislación a los más destacados juristas del país, los cuales desarrollan una encomiable labor de modernización jurídica.

Durante las tres primeras décadas del siglo XX, en esta forma, el Código Civil se reformó en 1916 y 1922; el Código Penal, en 1904, 1912, 1915 y 1926; el Código de Comercio, en 1904 y 1919; el Código de Procedimiento Civil, en 1904 y 1916, y el Código de Enjuicia-

miento Criminal en 1904, 1911, 1915 y 1926. En esta tarea, como se dijo, intervinieron los mejores juristas de la época, y en ese período se produjo un importante desarrollo del pensamiento jurídico, teniendo como resultado una influyente bibliografía y la aparición, tanto en Caracas como en el interior, de reputadas revistas jurídicas.

Como resultado de ese proceso, lo cierto es que la legislación penal vigente sigue siendo básicamente la concebida en el Código Penal de 1926, con ligeras reformas; el Código de Procedimiento Civil vigente hasta 1986 fue el de 1916; el Código de Comercio de 1919, que había refundido las Leyes de Bolsa de 1917, la Ley de Sociedades Cooperativas de 1917 y la Ley sobre Actividades de Sociedades Extranjeras en Venezuela de 1918, sólo sufrió ligeras reformas en 1956; y el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1916 configuró el proceso penal hasta la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal de 1998/2001. Sólo el Código Civil sufrirá modificaciones importantes después de 1935, en 1942 y recientemente en 1982, al igual que el Código de Procedimiento Civil, en 1985.

Pero en el campo de la legislación especial, el proceso de centralización legislativa en el Estado nacional fue más notorio y contrasta con la situación del sistema federal del siglo pasado.

En efecto, después de la consolidación definitiva del Estado federal, en 1864, salvo en materia de Códigos nacionales y alguna que otra materia que se reservaba a nivel federal, como el régimen de la nacionalidad, la autonomía de los Estados que conformaron la Federación implicó que éstos asumieran la competencia legislativa para dictar sus propias leyes, y por supuesto, administrar su propia justicia. La realidad del federalismo del siglo pasado resulta así, además, del examen de la legislación de las entidades federales, elaborada, por lo demás, por las élites ilustradas de cada Región. Entre esa legislación destacan los Códigos de Policía de cada Estado, que regularon su actividad administrativa y que constituyeron no sólo verdaderos monumentos jurídicos de la legislación venezolana del siglo pasado, sino antecedentes evidentes de la mayoría de los aspectos de la legislación especial de este siglo.

A partir de 1864, por tanto, los Estados asumieron el papel de promulgar la legislación especial básica del país, sustituyendo la labor antes desarrollada por las ordenanzas municipales, y es precisamente

en los Códigos de Policía que comienza a legislarse en el país sobre sanidad, defensa forestal, tránsito, urbanismo, régimen del trabajo, aprovechamiento de las aguas y, en general, sobre los servicios públicos; y en todos ellos con una sorprendente uniformidad.

El proceso de centralización de competencias en el nivel federal, a costa de las competencias de los Estados, en las primeras décadas de este siglo produjo, por tanto, un proceso de centralización legislativa que se evidencia en el inicio o consolidación de una legislación nacional, dictada en materias antaño reguladas en los viejos Códigos de Policía de los Estados. En el período de Castro y Gómez, por tanto, surge la legislación fundamental en todos los órdenes por el vaciamiento de competencias estatales, transfiriéndose, además, muchas de dichas competencias a los Distritos autónomos establecidos a partir de 1904. Esto se regulariza en la Constitución de 1925, dando origen, en consecuencia, a nuevas Ordenanzas de Policía, dictadas entonces a nivel de las Municipalidades, muchas de las cuales continúan en su concepción básica aún vigentes.

De nuevo, aquí apreciamos las consecuencias del centralismo como reacción contra el nivel intermedio de los Estados, lo que se materializa en el reforzamiento de un nivel municipal a nivel de Distritos lo suficientemente alejados, sin embargo, de las comunidades, de manera de impedir el desarrollo político propio de éstas.

En materia de legislación especial, en todo caso, es en las primeras décadas de este siglo cuando se comienzan a regular coherentemente los aspectos fundamentales de la vida del país como reflejo del centralismo. Dejando aparte los cuerpos normativos en materia de organización administrativa, militar, tributaria y fiscal, a los cuales hemos hecho referencia, en este período, entre las más importantes, se producen las siguientes legislaciones básicas, en las cuales están los antecedentes de muchas de las normas que están en la legislación vigente.

En materia de actividades crediticias, si bien las primeras regulaciones sobre Bancos datan de 1860 (Ley de Bancos de Depósitos y Circulación), de 1894 (Ley de Bancos Hipotecarios) y de 1895 (Ley de Bancos), la Ley de Bancos se va a reformar en 1903, 1904, 1910, 1911, 1913, 1918, 1926 y 1935, dictándose además la Ley de Cédulas Hipotecarias en 1916. En 1928 se dicta, además, la primera Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros.

La legislación relativa a la educación se va a redactar en su concepción moderna en 1915 y 1924. Antes de 1915, existía el Código de Instrucción Pública de 1897 (con reformas en 1904, 1905, 1910 y 1912), pero en 1915 se promulgan, en sustitución del Código, la Ley Orgánica de Instrucción, la Ley de Instrucción-Obligatoria, la Ley de Inspección Oficial de la Instrucción, la Ley de Instrucción Primaria Pública, la Ley de Instrucción Secundaria Pública, la Ley de Instrucción Especial, la Ley de Instrucción Normalista Pública, la Ley de Instrucción Superior y la Ley de Certificados y Títulos Oficiales, las cuales sufren reformas importantes en 1926. Allí, sin duda, están los antecedentes, pero con una técnica legislativa superior, de la actual Ley Orgánica de Educación. En 1904, además, se crea la Academia Nacional de Medicina; en 1915, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y en 1917, la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales.

En materia de sanidad, en 1912 se dicta la primera Ley de Sanidad Nacional, con reformas posteriores en 1919, 1920 y 1923, y que culmina con la Ley vigente de 1942; además, en 1912 se dicta la Ley de Vacunas; en 1913, la Ley de Defensa Sanitaria Vegetal y Animal, en 1915, la Ley de Ejercicio de la Farmacia y, en 1930, la Ley de Narcóticos.

En el campo laboral, en 1928 se dicta la primera Ley del Trabajo, reformada luego en 1936, en la cual está el antecedente inmediato de la actual legislación en la materia.

En el área de protección de los recursos naturales renovables, en 1910 se dictó la Ley de Bosques, y luego, en 1915, la Ley de Montes y Aguas, con reformas en 1921. En 1931, se promulgó la Ley de Bosques y Aguas, reformada en 1935, antecedente inmediato de la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966, pero con una técnica legislativa muy superior a la misma.

En el campo de los recursos naturales no renovables, el viejo Código de Minas, cuyo origen se sitúa en 1845, se sustituyó en 1915 por la Ley de Minas, que luego se reformó, sucesivamente en 1918, 1920, 1922, 1925, 1928, 1934 y 1936, conforme avanzó la explotación del subsuelo. Además, en 1920 se dictó la Ley de Hidrocarburos y demás minerales combustibles, que sustituyó los viejos Reglamentos de carbón, petróleo y sustancias similares de 1904, 1914 y 1918. Estas normas dieron origen, posteriomente, a la Ley de Hidrocarburos de 1936, reformada en 1938 y 1942. Esos cuerpos

normativos estuvieron vigentes hasta 1999 y 2000, cuando se sancionaron las nuevas Ley Orgánica de Hidrocarburos y la Ley de Minas.

Por supuesto, en este período de principios del siglo XX, los avances de las comunicaciones hacen aparecer nuevas necesidades de regulación legal, por lo que en 1920 se dictó la Ley de Aviación; y en 1915 se había comenzado a regular el tráfico por carreteras, que concluyó luego en la Ley de Tránsito Terrestre de 1926. En 1912, se dictó la Ley de Concesiones Ferrocarrileras, substitutiva de una regulación dispersa del siglo XIX; en 1909, se dictó la Ley de Telégrafo y Teléfonos, sustituyendo las viejas leyes orgánicas del Telégrafo Nacional de 1899, y en 1921 se reguló la radiotelegrafía.

A los efectos del proceso de electrificación, se dictó la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos de 1928. En 1909, se promulga la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, substitutiva de viejos decretos legislativos del siglo pasado sobre restricciones a la propiedad; y para regular las obras públicas, en ese mismo año, se dicta el Decreto Reglamentario de Obras Públicas que aún no hemos logrado sustituir ni actualizar en nuestro país. Estos instrumentos facilitaron el desarrollo de las comunicaciones mediante la construcción de carreteras, lo que condujo a la integración física del país.

Un último aspecto debe destacarse, en particular, de la Constitución de 1925 en relación con el progreso jurídico y fue la introducción del control judicial de la legalidad de los actos administrativos por la vía contencioso-administrativa, al establecerse por primera vez, en su artículo 120, la posibilidad de que la Corte Federal y de Casación declarase «la nulidad de los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, razón o propósito de ellas»; es decir, se previó la posibilidad de un recurso contencioso-administrativo de anulación, pero sólo contra actos administrativos generales o individuales dictados por el Presidente de la República. Esta atribución de la Corte fue luego ampliada respecto de todos los actos administrativos a partir de la Constitución de 1931 (artículo 120, ordinal 12) cuando estuviesen viciados de ilegalidad o abuso de poder. Fue luego, en la Constitución de 1961, cuando la atribución de la Corte Suprema de Justicia en materia contencioso-administrativa de anulación se amplió, para evitar equívocos, para

declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho e incluso por desviación de poder (artículo 206), lo cual se recogió en la Constitución de 1999 (art. 259).

Sin embargo, en materia del entonces llamado contencioso-administrativo de plena jurisdicción, desde la Constitución de 1880 (artículo 145), la Corte Suprema tenía atribución para «conocer de las controversias que resulten de los contratos o negociaciones que celebre el Poder Ejecutivo por sí solo o por medio de agentes».

En la Constitución de 1925, y a partir de ella, esta atribución fue precisada al atribuirse a la Corte Federal y de Casación la facultad de «conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones sobre nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otra que se susciten entre la nación y los contratistas o concesionarios a consecuencia de contratos celebrados por el Ejecutivo Federal» (artículo 120, ordinal 13). En la Constitución de 1961, sin embargo, se eliminó toda referencia a esta competencia, pasando a ser regulada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. También en materia del entonces llamado contencioso de plena jurisdicción, a partir de la Constitución de 1925, se atribuyó a la Corte Federal y de Casación competencia para «conocer enjuicio contencioso y en los casos que determine la Ley, de las reclamaciones por daños y perjuicios que se propusieren contra la Nación, y de todas la demás acciones por sumas de dinero que se intenten contra ella» (artículo 120, ordinal 15). En la Constitución de 1947, esta competencia se declaró como procedimiento contencioso-administrativo (artículo 24 y 220, ordinal 12), y sólo a partir de la Constitución de 1961 fue donde se le atribuyó competencia específica a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para «condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración» (arts. 47 y 206 de la Constitución de 1961 y 259 de la de 1999).

V. LA CUESTIÓN TERRITORIAL DURANTE LA ÉPOCA DE GÓMEZ

Como se ha dicho, la Constitución de 1901 había seguido la línea constitucional de definir al territorio del Estado conforme al que

había sido de la Capitanía General de Venezuela en 1810, agregando sólo las modificaciones resultantes de Tratados. Esa redacción se siguió posteriormente en las Constituciones de 1904 (art. 1) y 1909 (art. 3º), agregándose en el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 (art. 2), en la Constitución de ese año y en la de 1922, la mención a «las islas venezolanas en el mar de las Antillas» (art. 1º). Ese texto se repitió en las Constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945 y 1947.

Ahora bien, durante la época de Gómez se celebraron los siguientes Tratados y Acuerdos fronterizos:

En relación con la frontera con Colombia, el 3 de noviembre de 1916, en Bogotá, se firmó entre los dos países una convención para la completa demarcación de la frontera[37] en vista de la discrepancia que había respecto de la ejecución práctica del Laudo Español de 1891. Mediante dicha convención, las partes acordaron someter a la decisión de un Árbitro de derecho la cuestión de si la ejecución del Laudo podía hacerse parcialmente como lo sostenía Colombia, o tenía que hacerse íntegramente como lo sostenía Venezuela, a los efectos de que pudieran ocuparse los territorios reconocidos a cada una de las dos Naciones y que no estaban ocupados por ellas antes del Laudo de 1891 (art. 1). Además, las partes convinieron en encargar al Árbitro la completa determinación del deslinde y amojonamiento de la frontera fijada en el Laudo Español (art. 3). El Consejo Federal suizo, llamado a decidir como Arbitro las divergencias de límites entre Colombia y Venezuela en virtud del compromiso de 1916, dictó su sentencia arbitral en Berna el 24 de marzo de 1922[38], acordando la posibilidad de ejecución parcial del Laudo Español, como lo reclamaba Colombia (art. 1), y por tanto, la ocupación definitiva de los territorios que habían sido delineados hasta ese momento (art. 2); y resolviendo la organización de una Comisión Arbitral que debía resolver por delegación del Consejo Federal, en cuanto a los trabajos de deslinde y amojonamiento (art. 3).

La organización de la Comisión de Expertos se estableció, por Resolución del Consejo Federal suizo, el 29 de mayo de 1922[39], habién-

---

37 Véase el texto en *Tratados Públicos, Acuerdos Internacionales de Venezuela*, Vol. I. 1820-1900, Caracas, 1924, Vol.II, pp. 599 a 602.

38 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 35 a 40.

39 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 40 a 43.

dose dictado el Reglamento Interno de la misma en Berna, el mismo 29 de mayo de 1922[40]; y los dos países celebraron un arreglo, por cambio de notas para facilitar los trabajos de la Comisión de expertos suizos encargada de la demarcación de la frontera en septiembre de 1922[41].

A partir de 1923, la Comisión Suiza de Expertos dictó varias sentencias para la fijación de las fronteras: en 9 de abril de 1923, la relativa a la frontera de la región de San Faustino (Primera Sección de la Comisión Suiza de Expertos)[42]; en 30 de abril de 1923, la relativa a la frontera entre el curso del Atabapo y el del Guainía (Segunda Sección de la Comisión Suiza de Expertos)[43]; en 19 de septiembre de 1923, la colocación de un hito en la ribera izquierda del río Zulia[44]; en 5 y 15 de octubre de 1923, y 13 de mayo de 1924, la relativa a la frontera entre el Catatumbo y el Zulia[45]; y en 5 de marzo de 1924, la relativa a la frontera en la región Arauca-Meta (Segunda Sección de la Comisión Suiza de Expertos)[46].

Posteriormente, los dos países, en 17 de diciembre de 1928, celebraron un acuerdo por cambio de notas sobre puntos relativos a la frontera común[47], estableciendo Comisiones Mixtas a los efectos de realizar los trabajos técnicos de demarcación. Las Comisiones realizaron su trabajo entre 1930 y 1932[48], lo que provocó, también, la celebración de Convenios adicionales sobre demarcación, por cambio de notas, en 1932[49] y en 1938[50].

Por último, con fecha de 5 de abril de 1941, en Cúcuta, los gobiernos de los Estados Unidos de Venezuela y de Colombia suscribieron el Tratado sobre demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes, con el cual se «concluye, en lo que aún falta, la demarcación de sus fronteras, confirma para lo restante los pactos que regulan su alindamiento, y prevé normas a su recíproco comercio y demás relaciones de

40 Véase el texto en *Tratados Públicos:..*, Vol. III, pp. 43 a 45.
41 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 48 a 50.
42 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 56 a 67.
43 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 68 a 72.
44 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 79 a 82.
45 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 82 a 86 y 91 a 93.
46 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 87 a 96.
47 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, (1925-1932), Caracas, 1933, pp. 253 a 260.
48 Véase las actas en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, pp. 302 a 356.
49 Véase las actas en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, pp. 356 a 360.
50 Véase el texto en *Tratados Públicos...*, Vol. VI (1936-1942), Caracas, 1942, pp. 61 a 63.

vecindad y convivencia». En tal virtud, los dos Estados «declaran que la frontera entre las dos Naciones está en todas sus partes definida por los pactos y actos de alindamiento y el presente Tratado; que todas las diferencias sobre la materia de límites quedan terminadas; y que reconocen como definitivos e irrevocables los trabajos de demarcación hechos por las Comisiones Demarcadoras en 1901, por la Comisión de Expertos Suizos, y los que se hagan de común acuerdo por los comisionados designados» conforme a lo dispuesto en el propio Tratado (art. 1).

Estos comisionados debían demarcar la frontera común en determinados puntos indicados, «mediante hitos perdurables que colocarán de modo que dicha frontera pueda ser reconocida con exactitud en cualquier tiempo» (art. 1, parágrafo 4º)[51].

La Comisión Mixta realizó sus labores en 1942, construyendo los diversos hitos, muchos de los cuales fueron posteriormente reconstruidos en 1959[52].

Con el Tratado de 1941[53], se concluyó el largo proceso de más de un siglo de delimitación de las fronteras terrestres entre Venezuela y Colombia. Queda ahora pendiente la delimitación de las áreas marinas y submarinas entre los dos países.

En relación con la frontera con la Guayana Inglesa, después de la Constitución de 1901, se continuó realizando la demarcación de la línea fronteriza entre Venezuela y la Guayana Británica, y a tal efecto se levantaron, entre los Comisionados, las Actas de Georgetown en 1902 y 1905[54]. Esta última, de 10 de enero de 1905, consistió en un convenio entre los gobiernos, en el cual aceptaban como correctas las posiciones de los puntos fronterizos de demarcación según el Laudo de París[55].

Posteriormente, en 1932, se celebró un Acuerdo entre Venezuela y Gran Bretaña sobre el punto de convergencia de las fronteras de Venezuela, el Brasil y la Guayana Británica, concluido por cambio de notas[56],

51 Véase el texto del Tratado, en *Tratados Públicos...*, Vol. VI (1936-1942), pp. 703 a 707.

52 Véanse las actas de reconstrucción de hitos, de 1959 en *Tratados Públicos...*, Vol. XII (1957-1959), Caracas, 1979, pp. 495 a 500.

53 Véanse los comentarios de Eleazar López Contreras, quien era Presidente de a República al momento de la firma del Tratado en su trabajo *Proceso de límites entre Venezuela y Colombia*, New York, 1953, 38 pp.

54 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. III, pp. 382 a 390.

55 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. III, p. 388.

56 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, pp. 360 a 362.

a proposición de Venezuela. Esta propuesta de nuestro país fue «que la referida frontera quedara determinada por una línea recta que, partiendo de la fuente del río Venamo, vaya a terminar en el punto del Monte Roraima donde coinciden las tres fronteras de Venezuela, la Guayana Británica y el Brasil, punto recientemente fijado y marcado con un poste por las Comisiones de los tres países»[57].

En efecto, en el Acta de inauguración de dos hitos en el Monte Roraima, levantada el 29 de diciembre de 1931, la Comisión Mixta Venezolana-Brasileña, al referirse a uno de ellos declaró:

> «Este hito se halla situado en la divisoria de aguas cotinga-arabopo y señala el comienzo de la frontera entre Venezuela y el Brasil en el Monte Roraima. Marca igualmente el punto terminal de la frontera entre Venezuela y la Guayana Británica, como también el comienzo de la frontera entre el Brasil y la propia Guayana»[58].

Con posterioridad a esas actas, entre Gran Bretaña y Venezuela, antes de 1961 se suscribió el Tratado sobre la Isla de Patos (situada entre Trinidad y Venezuela), el 26 de febrero de 1942, mediante el cual Gran Bretaña transfirió a nuestro país «el título y todos los derechos de soberanía sobre dicha isla que en lo sucesivo será considerada como parte del territorio de Venezuela»[59]. En esa misma fecha, los dos países suscribieron el Tratado sobre las aguas submarinas del Golfo de Paria[60], mediante el cual las partes definieron sus respectivos intereses respecto del lecho del mar y del subsuelo fuera de las aguas territoriales, texto que constituyó un precedente fundamental en el derecho del mar en materia de delimitación de áreas marinas y submarinas.

Con posterioridad a 1901, entre Venezuela y Brasil se suscribió un Protocolo para la demarcación de la frontera común a los dos países, en Caracas, el 9 de diciembre de 1928[61], mediante el cual debían constituirse comisiones mixtas para, en un lapso prefijado, realizar la demarcación; comisiones que no llegaron a constituirse[62]. Posterior-

---

57 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, pp. 361 y 362

58 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, pp. 301.

59 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, pp. 717 y 718.

60 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, pp. 718 a 273.

61 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, p. 241 a 244.

62 Véase lo indicado en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, p. 242.

mente, realizaron demarcaciones en 1914-1915 unas comisiones mixtas venezolano-brasileras relativas a la Piedra del Cocuy[63] hasta que se convino, mediante Protocolo suscrito el 24 de julio de 1928 en Río de Janeiro»[64], en sustituir las estipulaciones del Protocolo de 1905 y nombrar sendas Comisiones por los países para constituir una Comisión Mixta con el objeto de demarcar la frontera entre los dos países, partiendo de las demarcaciones efectuadas en 1914-1915. Con fecha 7 de noviembre de 1929, los dos países suscribieron un Acuerdo por cambio de notas para la ejecución del Protocolo del año anterior[65], mediante el cual se determinaron las instrucciones sobre la Comisión Mixta Brasilero-Venezolana a los efectos de la demarcación.

Esta Comisión inició sus tareas en 1930[66] y en períodos sucesivos, hasta mitades de la década de los sesenta, realizó la demarcación de la frontera entre los dos países[67].

VI. EL INICIO DEL FIN DEL PERÍODO: LA MUERTE DEL DICTADOR Y LA LIBERALIZACIÓN DEL RÉGIMEN: LA CONSTITUCIÓN DE 1936 Y SU REFORMA EN 1945

1. La reforma constitucional de 1936 y el gobierno de López Contreras

Muerto Gómez en 1935, a partir del año 1936, comienza a producirse indudablemente el surgimiento de una nueva Venezuela, no sólo desde el punto de vista político, sino también desde el punto de vista social y económico, en virtud de los efectos de la explotación petrolera[68]. En efecto, no sólo resurge paulatinamente el ejercicio de los

---

63 Véase lo indicado en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, p. 243.

64 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, pp. 241 a 244.

65 Véase en *Tratados Públicos...*, Vol. IV, p. 238 a 289.

66 Véase el Acta de 23 de noviembre de 1930 en *Tratados Públicos...*, vol. IV, pp. 298 y 299

67 Véase J. A. Zambrano Velazco, *Sumario...*, p. 69.

68 Véase «El debate político en 1936», en la Colección *El Pensamiento Político Venezolano del siglo* XX, Caracas, 1983, tomo VIII, 3 vols. Véase Allan R. Brewer-Carías, «50 años en la Evolución Institucional de Venezuela 1926-1976, en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia* (1926-1976), Caracas, 1979, pp. 533 y 761.

derechos políticos y las libertades públicas inexistentes cuando Gómez, sino que se reinicia la marcha del país en el campo demográfico, social y cultural, paralizada durante más de un cuarto de siglo[69].

Gómez, ciertamente, fue el «Gendarme Necesario», según la tesis de Vallenilla Lanz[70], es decir, integró políticamente a un país disgregado en feudos caudillistas regionales[71] y, por ello, concluyó el sistema federal en Venezuela; pero paralelamente, paralizó el país por treinta años, precisamente en la época en que se hubiera podido construir la etapa del despegue en el desarrollo económico de Venezuela, utilizando adecuadamente la riqueza petrolera. Por ello, la Venezuela que despertó en 1936 era una Venezuela atrasada, ignorante de lo que sucedía en el mundo, y abiertamente saqueada por los inversionistas extranjeros. El cambio que se inició desde 1936, por ello, fue ciertamente revolucionario[72].

A la muerte de Gómez, asumió el poder su Ministro de Guerra, general Eleazar López Contreras (1883-1973), y a los pocos meses, se sancionó la reforma de la Constitución de 1936.[73] El gobierno de López Contreras, en ejecución del llamado «Programa de febrero», presentado luego de los trágicos resultados de la manifestación realizada

---

69 Véase Domingo A. Rangel, *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, pp. 294 y ss. La apreciación de la parálisis en los campos del desarrollo industrial, de la educación, de la salubridad, puede verse en R. J. Velásquez, *La caída del Liberalismo Amarillo. Tiempo Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. XX y ss., quien califica con razón a Venezuela en esa época como «una nación secuestrada», p. XX; y en Domingo A. Rangel, *ídem*, pp. 287 y ss.

70 Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático, Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1952, pp. 119 y ss.

71 Véase D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princenton, 1973, pp. 14, 15 y 19. Véase Laureano Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración. Ensayo sobre la formación de la Nacionalización Venezolana*, Caracas, 1953, p. I y III. Al comentar los extremos a que llegó la represión y el terror durante la dictadura de Gómez, R. Díaz Sánchez señala que «este fue el precio que Venezuela pagó por la extirpación del primitivo feudalismo de las regiones, fuente perenne de guerras internas y fábrica de caudillos rapaces e incultos». Véase R. Díaz Sánchez, «Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)» en Mariano Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 288. Por otra parte, debe destacarse que en la eliminación del caudillismo regional contribuyó la concentración de la riqueza latifundista en las manos de Gómez y sus allegados. Véase F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela*, Caracas, 1966, tomo II, pp. 482 y ss.

72 Véase Augusto Mijares, «Evolución Política de Venezuela 1810-1960», en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, 1810-1960*, Caracas, 1962, pp. 154 y ss.

73 Véase en general, Enrique Sánchez Falcón, «La reforma consttiucional de 1936», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, Tomo II, pp.539-562.

ante la Gobernación de Caracas, y posteriormente en el marco de la Constitución de junio de 1936, indudablemente que se conformó como un régimen de transición de la dictadura a la democracia[74], que, por tanto, ni fue continuación de la dictadura de Gómez ni la cambió radicalmente, pero sentó las bases de ese cambio, y ello es suficiente históricamente para comprender su papel.

La Constitución de 1936 había sido elaborada por el mismo Congreso que existía antes de la muerte de Gómez, aun cuando conservadora desde el punto de vista político, y en ella se reconoció por primera vez en un texto constitucional los derechos de carácter social, los cuales dieron origen a la Ley del Trabajo, promulgada meses después, y limitó el derecho de propiedad (arts. 32,3 y 32,8).

En el ámbito político, se regularon y reconocieron los derechos políticos, los cuales comenzaron a ejercerse, aun cuando el texto constitucional ratificaba la consideración de las «doctrinas comunistas y anarquistas» como «contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación», lo cual no será eliminado sino en 1945 (art. 32,6)[75]. El sistema de sufragio, asimismo, permaneció inmodificado en cuanto al carácter indirecto, pues la elección del Presidente se continuaba realizando por el Congreso, el cual eligió a López Contreras para un período de cinco años (1936-1941), prohibiéndose la reelección (arts. 95, 96 y 132). El régimen de López Contreras, a pesar de sus restricciones, fue testigo del nacimiento de los movimientos obreros y de masas, así como de los movimientos políticos, antecedentes de los partidos políticos, en cuya formación los antiguos estudiantes del año 1928 jugarían un gran papel[76].

En cuanto a la forma del Estado, debe señalarse que el Estado que emerge de la dictadura de J. V. Gómez, indudablemente que no

74 Al morir Gómez, como señala Domingo A. Rangel, nadie había pensado qué hacer políticamente hablando para transformar el régimen, *ídem*, p. 252. Véase sobre el régimen de transición, E. López Contreras, *Proceso Político Social (1923-1936),* Caracas, 1955.

75 Domingo A. Rangel señala que la desorientación y confusión de los movimientos políticos en 1936 fue tal, que se agotaron en pura demagogia y gestos de anarquía *ídem*, p. 252, que sólo recuerdan la demagogia guzmancista liberal de los años posteriores a 1840.

76 Véase R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco. El Autócrata Civilizador. Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela,* Caracas, 1944, tomo II, p. 374. Sobre la generación de 1928, véase Domingo A. Rangel, *ídem*, pp. 233 y ss.; Joaquín Gabaldón Márquez, *Memoria y Cuento de la Generación del 28,* Caracas, 1958; y María de Lourdes Acedo de Sucre y Carmen Margarita Nones Mendoza, *La generación venezolana 1928. Estudio de una élite política,* Caracas, 1967.

fue ni la sombra del que había sido fácil presa del dictador: no sólo aparecía ahora integrado políticamente, sino que debido a los recursos fiscales provenientes del petróleo, aparecía como una entidad de un enorme poder económico. Por otra parte, la política administrativa de la dictadura, siguiendo la orientación de los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX, había sido progresivamente centralista, de manera que en las sucesivas reformas constitucionales, se le fueron quitando o limitando poderes a los entes locales: los estados y Municipalidades.

A pesar de la forma «federal», el Estado de 1936 era un Estado casi completamente centralizado, y si bien la justicia permanecía en cierta forma en poder de los estados, como ya hemos dicho, la Constitución de 1945 dio el golpe de gracia a la descentralización, al nacionalizarse las actividades judiciales[77].

Bajo la vigencia de la Constitución de 1936 se inició, en todo caso, el proceso de transformación social del país, a cuyo efecto el texto constitucional no sólo comenzó a regular los derechos sociales, en particular, como se dijo, los de carácter laboral (art. 23,8), sino que dio un vuelco definitivo en la evolución de dos de las libertades que constituyen el pilar de la organización socio-económico-política del Estado Moderno: la propiedad y la libertad económica.

En efecto, en cuanto a la propiedad, la regulación de algunas limitaciones y restricciones a la misma, que se habían venido estableciendo desde 1914 (art. 22,2), en 1925 (art. 32,2) se amplió, pues se agregó una nueva posibilidad de limitación en cuanto a la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición o situación en el territorio (art. 32,2).

Además, se estableció el principio de la reforma agraria al prescribirse que «la Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural, y podrá, mediante trámites legales y previa indemnización, expropiar tierras no explotadas de dominio privado para dividirlas o para enajenarlas en las condiciones que fije la Ley» (art. 32,2); y se amplió la posibilidad de confiscación, en particular, como consecuencia de delitos contra la cosa pública, previsión dirigida a los bienes del dictador Gómez y de sus colaboradores (art. 32,2).

77 Mediante el artículo 15, 7, los Estados convinieron por primera vez: «reservar al poder Federal»... «todo lo relativo a la Administración de Justicia y a Ministerio Público en el territorio nacional».

En el ámbito de la libertad económica, el texto de la Constitución de 1936 fue asimismo de la primera importancia, pues transformó radicalmente la forma y ámbito de su regulación y sus normas orientaron el proceso constitucional posterior, hasta el texto constitucional vigente.

En efecto, en primer lugar, la Constitución reguló la libertad de trabajo y de las industrias, incorporando a su texto una serie de disposiciones, como se dijo, relativas a las relaciones laborales y a la protección de los trabajadores (art. 32,2), que dan origen a la primera Ley del Trabajo promulgada meses después; en segundo lugar, amplió las posibilidades de que la libertad de industria y la del trabajo pudieran ser limitadas por razones de «interés público o las buenas costumbres» lo que abarcó posibilidades mayores que el solo orden público previstos en los textos constitucionales anteriores, desde 1909 (art. 32,2); y en tercer lugar, consagró la posibilidad expresa para el Estado de «reservar el ejercicio de determinadas industrias, para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación» (art. 32,9), con lo que se le dio consagración constitucional a la intervención directa y activa del Estado en la economía.

Bajo el amparo de la Constitución de 1936, por otra parte, el Ejecutivo Nacional tuvo que enfrentar los efectos de la crisis económica y social que produjo la II Guerra Mundial, para lo cual acudió a la figura de la restricción o suspensión de los derechos y garantías constitucionales. Conforme a ello, desde fines de 1939 hasta 1944 se dictó, mediante Decretos-Leyes emanados en virtud de la restricción de esa garantía, lo que puede considerarse que fue la legislación básica del país en materia económica, y origen de la actual[78].

Por otra parte, fue a partir de 1936, cuando se inicia realmente en Venezuela el movimiento sindical. En ese año, la industria petrolera se encontraba en pleno desarrollo y había crecido considerablemente el número de personas que prestaban servicios en las empresas concesionarias. Con la muerte de Gómez y los inicios de libertad política puede decirse, entonces, que el sindicalismo en Venezuela había comenzado.

En 1936, se constituye el Sindicato de Obreros y Empleados Petroleros de Cabimas; en Caracas, se establece la Asociación Nacional

78 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución del Régimen Legal de la Economía 1939-1979*, Valencia, 1980.

de Empleados (ANDE) que jugaría un destacado papel en el movimiento sindical y político-social del país; en el Zulia, se constituye la Unión de Trabajadores del Zulia y en Caracas, de nuevo, la Federación Obrera Venezolana. Se produce un llamamiento a Huelga General para el 14 de febrero, convocada por varias organizaciones sindicales y por la Federación de Estudiantes de Venezuela y los acontecimientos de ese día van a marcar el inicio del proceso político venezolano de la época post-gomecista. El 1° de mayo de 1936 es la primera oportunidad en que se celebra en Venezuela el Día Internacional de la Clase Obrera.

Para el mes de junio de 1936, se produce un llamado de huelga general por varias organizaciones sindicales en un acto organizado como protesta a la Ley para garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales (Ley Lara), y la «Huelga de Junio», que también se extiende a la zona petrolera, es el primero de los movimientos huelgarios de la industria petrolera en 1936. La Ley del Trabajo es promulgada en julio de 1936 y, ante el incumplimiento de sus previsiones por las empresas concesionarias, se produjo la huelga petrolera de diciembre de 1936, que se extendió por un período de 43 días en toda la región occidental. Terminó la huelga mediante un Decreto del Presidente López Contreras, en el cual se concedía sólo un aumento irrisorio de salarios. Las empresas petroleras continuarían desconociendo los sindicatos y la contratación colectiva hasta 1946.

En medio de la huelga petrolera, se instaló en Caracas el Primer Congreso de Trabajadores de Venezuela, donde se aprobó la constitución de la Confederación Venezolana del Trabajo (CVT) el 31 de diciembre de 1936, dando origen, así, a la central obrera de mayor importancia en el movimiento sindical venezolano. La conclusión de la huelga petrolera en 1937 dio origen a la disolución gubernamental de los sindicatos más importantes y al pase a la clandestinidad o semiclandestinidad del movimiento obrero. La Confederación Venezolana del Trabajo, en cierta forma, había muerto al nacer.

En el año de 1937, sin embargo, se constituye un organismo que habría de tener una actuación muy importante en la defensa de los derechos e intereses de los maestros: la Federación Venezolana de Maestros.

El gobierno de López Contreras decretó la celebración del Día del Trabajador el 24 de julio en lugar del 1° de mayo, lo cual va a ser

cuestionado en la Conferencia Sindical Nacional celebrada en abril de 1938 en el local de la Federación Sindical de Trabajadores del Distrito Federal, a la cual concurrieron 99 sindicatos.

2. Los orígenes del sistema de partidos del siglo XX

En efecto, la liberación política parcialmente iniciada por el gobierno de E. López Contreras y luego consolidada por el gobierno de Isaías Medina Angarita, dio lugar a la constitución, entre 1936 y 1945, de diecisiete partidos políticos, la mayoría de los cuales tuvieron como fundadores y participantes a los miembros de la Federación Venezolana de Estudiantes (FVE), entidad a la cual había correspondido motorizar los movimientos estudiantiles de 1928. La «generación del 28», por tanto, asumió la lucha política y el monopolio de los partidos en 1936, y de la larga lucha entre los gobiernos de transición y los partidos generalmente de izquierda, sólo llegaron a traspasar los acontecimientos de la Revolución de Octubre de 1945, los partidos Acción Democrática (AD), que asumió el poder, y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), pues el Partido Unión Republicana Democrática se constituyó en 1946 como oposición de la izquierda democrática al partido AD[79].

Los líderes de estos partidos, con Rómulo Betancourt a la cabeza, indudablemente que fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático. En 1936, al separarse de la Federación Venezolana de Estudiantes otro núcleo estudiantil, se constituyó la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), opositora de la línea política de la izquierda originada por aquélla, dando lugar posteriormente a la constitución del Partido Acción Electoral (AE), el cual, después de 1945, se convertiría en el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), de orientación demócrata o socialcristiana, cuyos líderes, con Rafael Caldera a la cabeza, también fueron fac-

---

79 Para un estudio de los antecedentes de los principales partidos políticos venezolanos, véase Manuel Vicente Magallanes, *Partidos Políticos Venezolanos*, Caracas, 1960; Rafael Gallegos Ortiz, *La Historia Política de Venezuela de Cipriano Castro a Pérez Jiménez*, Caracas, 1960; y el trabajo de Manuel Vicente Magallanes, ampliación y reedición del citado *Los Partidos Políticos en la Evolución Histórica Venezolana*, Caracas, 1973.

tores fundamentales en la consolidación del régimen democrático en Venezuela.

3. El gobierno de Isaías Medina Angarita y la Constitución de 1945

En 1941, el Congreso eligió como Presidente al candidato de López Contreras, el general Isaías Medina Angarita (1897-1953), cuyo gobierno abrió el camino a una burguesía liberal reformadora[80] y promulgó en 1942, dos instrumentos legales de grandísima importancia, además de sentar las bases legislativas de casi todo el futuro sistema jurídico en esas materia: la Ley de Hidrocarburos, que uniformizó el régimen de concesiones previendo la reversión, y que consolidó las posibilidades para un control del Estado en la industria; y la Ley de Impuesto sobre la Renta, base del sistema tributario venezolano. Además, se sancionó el Código Civil de 13 de agosto de 1942, que es el que básicamente ha seguido vigente, el cual marcó una etapa fundamental en la evolución legislativa, pues incorporó a la misma las modernas teorías que, sobre todo en el campo social, requerían aplicación en virtud del desarrollo del país. Dicho Código, en este sentido, introdujo innovaciones muy importantes en materia de matrimonio, filiación, patria potestad, propiedad y sucesiones. En materia de obligaciones, también introdujo importante reformas, inspiradas, en su mayoría, en el Proyecto Franco Italiano de las Obligaciones.

En particular, debe destacarse la regulación del régimen de los hidrocarburos en 1943, pues con la Ley de Hidrocarburos de ese año, presentada al Congreso durante el gobierno del Presidente Medina Angarita por el Ministro de Fomento Eugenio Mendoza, puede decirse que se comienza la verdadera institucionalización de la industria petrolera, con un régimen que garantizaba mejor los derechos de la Nación. Antes de la ley de 1943, sin embargo, debe destacarse la reforma de 1938 que, entre otros aspectos previó, por primera vez, la posibilidad de que el Estado crease institutos autónomos o empresas de su propiedad destinadas a la explotación directa de los hidrocarburos; modificó el

80 Véase F. Brito Figueroa, *Historia...*, tomo II, pp. 508 y ss., 629 y ss. Sobre el apoyo del Partido Comunista al gobierno de Medina, véase D. Levine, *ídem*, p. 29.

régimen de las exoneraciones de derechos de importación, consagradas desde 1922 como un derecho de los concesionarios, estableciéndolas como de otorgamiento facultativo por parte del Estado; y aumentó los impuestos a la explotación de los hidrocarburos.

En todo caso, la Ley de Hidrocarburos de 1943 fue, sin duda, el texto mejor concebido y estructurado que tuvo el país en la materia, y su valor más destacado está en haber implantado un régimen uniforme aplicable a las concesiones de hidrocarburos, otorgadas con anterioridad o posterioridad a dicha ley, estableciendo así, la debida unidad jurídica del régimen y eliminando la multiplicidad legislativa que hasta entonces existía, debido al respeto a los derechos adquiridos, que todas las leyes anteriores consagraban. La Ley de 1943 introdujo la figura de la Conversión para permitir a los concesionarios existentes acogerse a sus disposiciones y reemplazar los títulos de las concesiones, lo que implicó, sin embargo, la extensión por 40 años más de vigencia, de las concesiones otorgadas con anterioridad que ya estaban próximas a vencerse, siendo éste, sin duda, uno de los aspectos más criticados de la ley.

Al final del gobierno del Presidente Medina, durante el cual se inició una política de intervencionismo estatal y de fomento de la producción nacional, se reformó el texto constitucional de 1936, dando origen a una nueva Constitución, la de 1945[81], en la cual se incorporaron disposiciones que reflejaban la situación económica de emergencia provocada por la II Guerra Mundial, otorgándose amplios poderes al Estado de control de la economía nacional (art. 32,9); se ampliaron los poderes del Gobierno Central aun cuando se conservaba, de nombre, la forma federal del Estado (arts. 15 y 78); y se liberalizaron los derechos políticos, al eliminarse la prohibición que, desde el texto constitucional de 1928, se establecía respecto del comunismo[82].

En particular, debe insistirse que la emergencia económica que legislativamente se reguló por Decretos-Leyes durante el período 1939-

81 Véase en general, Linda Núñez, «El reforma constitucional del 1945», en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, Tomo II, pp.563-585.

82 Véase D. H. Levine, *ídem*, p. 27, quien califica a Medina como iniciador del proceso de liberación política y de libertad de organización en Venezuela.

1944, influyó en la reforma constitucional de 1945, habiéndose redactado el texto relativo a la garantía económica en forma distinta al texto de 1936, dándose cabida, precisamente, a la posibilidad de las medidas económicas de emergencia. Así, se facultó al Poder Federal para «dictar en circunstancias extraordinarias, las medidas de orden económico que fueren necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza» (art. 32, ord. 9).

Pero los cambios que se habían producido en el orden económico y social, no se lograron producir en el orden político. Los partidos políticos en proceso de formación reclamaban el sufragio universal y directo, y una nueva clase política emergente no tenía cómo acceder al poder. La dirigencia que venía del régimen autocrático y de su propia liberalización no entendió la magnitud de los cambios y de nuevo fue necesaria una revolución para que el ciclo histórico, que se había iniciado en 1899, concluyera.

Debe mencionarse, por último, que en la Constitución de 1945 se produjo la nacionalización del sistema judicial, eliminándose la competencia de los estados en la materia, que quedó como exclusiva competencia del Poder nacional, eliminándose en consecuencia la estructura de los tribunales a nivel de cada estado, que habían estado regulados por la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales de la República de 6 de agosto de 1941.

Esta edición de

HISTORIA CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2008,

en los talleres de Editorial Melvin

CARACAS, VENEZUELA